

A stylized map of southern Sweden is shown in the background. The landmass is white with a thick black outline. The surrounding water is a solid blue color. The map is partially cut off by the edges of the frame.

REGION I KRIS

thomas danborg
göran hammar
jan – inge lind

1975

SAMHÄLLSORGANISATORISK DIAGNOS
AV SYDÖSTRA SKÅNES VÄXTPROBLEM



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Thomas Danborg
Göran Hammar
Jan-Inge Lind

Region i kris

Samhällsorganisatorisk
diagnos av sydöstra
Skånes växtproblem

Distribution:
Studentlitteratur

Thomas Danborg
Göran Hammar
Jan-Inge Lind

Region i kris

Särskild utgåva av
Studentlitteratur
Skriftens utgåva



© Thomas Danborg, Göran Hammar, Jan-Inge Lind 1975
Printed in Sweden
Studentlitteratur
Lund 1975
ISBN 91-44-12061-3

TACK!

Denna rapport är ett försök att förstå samhällsorganisatoriska problem från en i huvudsak organisationsteoretisk utgångspunkt. Ett sådant försök hade knappast kunnat påbörjas utan det stöd och den stimulans som givits från olika personer och grupper inom företagsekonomiska institutionen i Lund. Framför allt har kanske vår handledare Eric Rhenman samt Bengt Sandkull och Walter Buckley möjliggjort för och stimulerat oss att närma oss regionala problem från samhällsorganisatoriska utgångspunkter. I början av projektet hade vi dessutom förmånen att tillsammans med en handfull doktorander argumentera för och emot möjliga och omöjliga problemformuleringar kring regionala system. Rickard Normanns skrifter och seminarier har varit ett oerhört stöd då vi tacklat de grundläggande metodologiska frågeställningarna som studiet av komplexa sociala system reser.

Många är de personer inom institutionen som orkat lägga ner möda på att granska olika manuskriptutkast och rapporter inom ramen för detta projekt. Det känns ganska omöjligt att ange alla de impuls-givare som "stört" och stött oss på detta sätt, men åtminstone följande personer kan direkt sägas ha påverkat den slutgiltiga rapporten: Leif Andersson, Lars Borgqvist, Jörgen Dahlgren, Carsten Dahlgren, Göran Donelius, Arne Grip, Ingemar Gärdborn, Olof Henell, Leif Holmberg, Lars Lindkvist, Christer Olofsson, Per-Axel Svallander och Per-Hugo Svensson.

Men våra ambitioner har också "tvingat" oss utanför institutionens gränser. Under årens lopp har kontakter och konfrontationer med representanter för angränsande vetenskapliga discipliner och institutioner betytt mycket för utvecklingen av det samhällsorganisatoriska perspektivet. Vi vill bl a nämna nationalekonomen Gösta

Guteland, socialantropologen Åke Daun, framtidsforskaren Eskil Block och kulturgeografen Erik Wallin. Företagsekonomer som Bertil Thorngren, Hans Dalborg och forskarna i Umeå kring Dick Ramström har välvilligt tagit emot oss när vi velat ventilera vårt projekt.

Förutom dessa personkontakter har vi under forskningsprocessen i varierande grad inspirerats av och gått i dialog med flera författare, vilka från någon synvinkel intresserat sig för samhällsorganisatoriska problem. De författare som ur dagens perspektiv framstår som särskilt betydelsefulla är Fredrik Barth, Michel Crozier, C Wright Mills och Donald Schon.

I allra största tacksamhetsskuld står vi till alla de intervjuade personer som i början av projektet stått ut med och hjälpt oss att skingra de värsta vanföreställningarna om hur en region fungerar och förändras och som senare gått i dialog med våra ibland provocativa föreställningar. Vi vill betona att vi mött både entusiasm, idérikedom och engagemang från enskilda personer när det gällt regionens framtid. Men i rapporten hoppas vi kunna visa, att det inte är idéer och engagemang som i första hand saknas utan en struktur som kan kanalisera, belöna och förankra olika växtidéer.

Vi vill också särskilt tacka dem som hjälpt oss att avsluta detta arbete. Gertie Holmgren, Mare Sergo och Ingrid Thell har tålmodigt ställt upp i den hektiska slutspurten, och tidigare rapportutkast har renskrivits och renskrivits på nytt av bl a Maj-Britt Johansson, Ann-Marie Johansson och Lena Andersson. Peter Hedberg har gjort den engelska sammanfattningen och Christina Borstam har ritat omslaget. Olof Arwidi har lotsat oss igenom de formella beslutsgångarna. EFL har välvilligt ställt utskriftsresurser och annan hjälp till vår förfogande. Statens Råd för Samhällsforskning har också gett bidrag till projektets slutförande.

Lund i mars 1975

Thomas Danborg Göran Hammar Jan-Inge Lind

INNEHALLSFÖRTECKNING

0	AVHANDLINGENS SYFTE OCH UPPLÄGGNING	11
1	VAL AV FORSKNINGSPROBLEM OCH FORSKNINGSSTRATEGI	15
1.1	<u>En vetenskapsteoretisk modell för val av forskningsproblem</u>	16
1.2	<u>Idéklimat</u>	21
1.3	<u>Vetenskaplig tradition</u>	23
1.3.1	Norrbottnen	24
1.3.2	Skandinavien år 2000	26
1.3.3	Lund stad	27
1.3.4	Metodseminarier	28
1.4	<u>Önskan att förstå och viljan att förändra</u>	31
1.4.1	Grundsyn på hur man får igång processer till det bättre	32
1.4.2	Systemsynsättet	36
1.4.3	Samhället en mänsklig produkt	39
2	GRUNDSYN PÅ REGIONALA PROBLEM	41
2.1	<u>Regional debatt och forskning</u>	42
2.2	<u>Österlen i regionalpolitiskt perspektiv</u>	46
2.2.1	Ofördelaktig befolkningsstruktur	48
2.2.2	Negativ befolkningsutveckling	49
2.2.3	Låg medelinkomst = låg skattekraft	52
2.3	<u>Österlens problem uppmärksammas inte</u>	52
2.4	<u>Regionala problem som utvecklingsproblem</u>	57
2.5	<u>Hörnpelare i den samhällsorganisatoriska ansatsen</u>	62
2.5.1	Regionen som integrativ bas i samhällsplaneringen	62
2.5.2	Regionen som ett socialt system	63
2.5.3	Regionen som ett system av organisationer	66

- 2.6 Tre inspirationskällor 67
 - 2.6.1 Eric Rhenman m fl 67
 - 2.6.2 Michel Crozier 70
 - 2.6.3 Donald Schon 72

3 METODER ATT STÄLLA DIAGNOS 77

- 3.1 Diagnos genom dialog 79
- 3.2 En dynamisk och strukturell ansats 83
 - 3.2.1 Några förebilder 84
 - 3.2.2 Kritiska händelser och förändringsprocesser 86
 - 3.2.3 Visioner som interaktionsinstrument 87
- 3.3 "System survey" 88
- 3.4 Misfitanalyser 90
- 3.5 Problemformulering och systemavgränsning 94
 - 3.5.1 Avfolkning - ett problem för vem? 94
 - 3.5.2 Strukturell förnyelse är en fråga om samhällsorganisation 96
 - 3.5.3 Kunskap och makt krävs för regional organisation 98
 - 3.5.4 Olika regioner har olika problem 99
 - 3.5.5 Österlen kan inte undgå att "utvecklas" 100
 - 3.5.6 Mobilisering kring regionala växtidéer 101

4 ALLA ÄTER ALLA 103

- 4.1 Samarbetsbehov och möjligheter 106
- 4.2 Sent uppvaknande inför nya tidens krav 108
 - 4.2.1 Kommunala reformer 110
- 4.3 Spelet kring företagen 111
- 4.4 Eländig byapolitik 115
 - 4.4.1 Fem jämnså kommuner 116
 - 4.4.2 Regionalt tänkande belönas inte av väljarna 116
 - 4.4.3 Traditionella motsättningar mellan orterna 117
 - 4.4.4 Skurup och Sjöbo sneglar västerut 119
 - 4.4.5 Länsgränsen delar området 120

- 4.5 Samarbetskommitté med födslovänder 120
- 4.6 Ystad som centralort - ansatser till regionalt tänkande 122
- 4.7 Länsgränsen en barriär 125
 - 4.7.1 Koordinationsproblem 125
 - 4.7.2 Länsgränsen som skydd för den svagare parten 126
 - 4.7.3 Kristianstads egna svårigheter 127
 - 4.7.4 Kommunerna om länsgränsen 128
 - 4.7.5 Forskare om områden som delas av länsgränser 130
 - 4.7.6 Länens problemlösningsresurser 131
- 4.8 Negativ image 132
- 4.9 Kontakterna uppåt 134
- 4.10 Demokrati och planering 136
 - 4.10.1 Länsdemokratidebatten 136
 - 4.10.2 Människors inflytande på samhällsplaneringen 137
 - 4.10.3 Sämre informationsmöjligheter 139
- 5 LEVT SOM BÖNDER TÄNKT SOM BÖNDER 140
 - 5.1 Sätt att tänka - grogrund för tradition eller förnyelse? 141
 - 5.2 Motstånd mot industrialisering och turism 144
 - 5.3 Passiviteten 147
 - 5.4 Det långa perspektivet: om 20 år vänder utvecklingen i Skåne 150
 - 5.5 Vad kan göras? 152
- 6 INTEGRATIONSMEKANISMER OCH HINDER FÖR REGIONAL VÄXT 166
 - 6.1 Två framtidsvisioner - några arbetshypoteser 167
 - 6.1.1 Reservområdet tas i besittning 169
 - 6.1.2 Dialog med autonomi som bas 174
 - 6.2 Regionala utarmningsprocesser 178
 - 6.2.1 Jordbrukskooperationens centralisering 179
 - 6.2.2 Multinationalisering i Simrishamn 182
 - 6.2.3 Tilltagande obalans mellan SV och SÖ Skåne 186

- 6.3 Centralisering av offentliga integrationsmekanismer 189
 - 6.3.1 Centralisering av funktionella delsystem, förstärker den regionala utarmningen 192
 - 6.3.2 Länsstyrelsen - regional samordnare med små resurser 195
 - 6.3.3 Uppsummering 196
- 6.4 Strukturmönster och inlärningspotential i regionen 197
 - 6.4.1 En framgångsrik anpassning kräver stöd från ansvarskännande maktcentra 198
 - 6.4.2 Att behandla kriser som tolknings- och omdefinieringsproblem 200
 - 6.4.3 Förmågan att hantera interna konflikter är viktig 203
 - 6.4.4 En vision och en arbetsmodell är nödvändiga 205
- 7 DIALOGFÖRSÖK UTIFRÅN DIAGNOSEN 206
 - 7.1 Aktionsforskning 207
 - 7.2 En region i kris - diagnosens krav på interaktionen 214
 - 7.3 Språkutprovning och förankring 216
 - 7.3.1 Konsult-klientföreställningarnas otillräcklighet 216
 - 7.3.2 En strategi för förändring 221
 - 7.3.3 "Att svara på frågor ingen ställt" - hur aktörerna reagerade på vårt närmande till dem 226
 - 7.4 En interaktionsmodell 234
 - 7.4.1 Diagnos 236
 - 7.4.2 Konfrontation 237
 - 7.4.3 Mobilisering 238
- 8 RAPPORTENS BIDRAG - EN SAMMANFATTANDE UTBLICK 239
 - 8.1 Ändrade förutsättningar för kunskapsutveckling 241
 - 8.1.1 Vad är det grundläggande problemet 243
 - 8.1.2 Resursfördelningsspråk som hinder för regionala växtidéer 243
 - 8.1.3 Restriktioner för organiserad kunskapsutveckling 248
 - 8.2 Byråkratisk kultur kontra inlärningskultur 250

- 8.2.1 Teorier om integrationsmekanismer i sociala system 250
- 8.2.2 Byråkratisk kultur och inlärningskultur 253
- 8.3 Förslag till regionalt experiment med få krav på centrumresurser 256.

BILAGA 1 TERRITORIETS RENÄSSANS 262

- 1.1 Tre fall av regionalisering 263
 - 1.1.1 NNP- en ny regional organisationsidé 263
 - 1.1.2 Skandia - ett zonindelad företag 265
 - 1.1.3 Länsdemokratidebatten 267
- 1.2 Tolkning av territoriets renässans 269
- 1.3 Frågan om den grundläggande motsättningen i samhället 273

BILAGA 2 SYSTEM SURVEY 277

- 2.1 Samtalspartners 277
- 2.2 Samtalssituation 281
- 2.3 Metoder att processa materialet 283
 - 2.3.1 Exempel på kritiska händelser 284
 - 2.3.2 Fallstudier 286
 - 2.3.3 Aktörskartor 288

BILAGA 3 REGION I BAKVATTEN 291

- 3.1 Den historiska polariseringen i Skåne 292
 - 3.1.1 Folkökningen 293
 - 3.1.2 Emigrationen 294
 - 3.1.3 Industrialiseringen 295
 - 3.1.4 Järnvägarna och hamnarna som regionbyggare 296
- 3.2 Några utvecklingsdrag i Simrishamns historia 299
- 3.3 Näringsgrenarnas utveckling i SÖ Skåne 311
 - 3.3.1 Jordbruket - förbannelse eller väl-signelse 314
 - 3.3.2 Regionens industri - en markerad profil 324

3.4	<u>Skånes framtid som den speglas i planer och prognoser</u>	328
3.5	<u>Från omedveten till medveten regionalpolitik</u>	332
3.5.1	Framväxten av en regionalpolitik	332
3.5.2	Värderingar i regionalpolitiken	334
3.5.3	Tätortsplanering i Kristianstad län	342
3.5.4	Fördelningen av den knappa kakan	345

ENGLISH SUMMARY	357
-----------------	-----

0 AVHANDLINGENS SYFTE OCH UPPLÄGGNING

Huvudsyftet med avhandlingen är att bidra till utvecklingen av beskrivningsspråk som möjliggör samhällsorganisatoriska diagnoser av regionala växtproblem. Detta sker huvudsakligen genom att vi söker överföra och anpassa organisationsteoretiska och andra föreställningar till en "högre" systemnivå genom att betrakta en region som ett system av organisationer. Ansatsen bör uppfattas som ett första steg mot en framtida "klinisk" regionalforskning. Till skillnad från den inom förvaltning och akademisk forskning förhärskande synen utgår vi ifrån vad som är problematiskt i unika och dynamiska situationer. Beskrivningsspråkets uppgift blir inte att ange samband mellan mätbara variabler utan i stället att erbjuda perspektiv ur vilka många till synes separata delproblem kan kopplas samman på ett meningsfullt sätt.

I den kliniska ansatsen framhävs forskarens roll som förändringsagent. Man betonar att de utvecklade beskrivningsspråken ska vara handlingsorienterade för att kunna ge uppslag till lösningar på problem. Men enligt oss befinner sig den regionala forskningen på ett stadium där man fortfarande måste fråga sig om man kommit fram till vilka de grundläggande problemen är. Interaktionen med regionala beslutsfattare karakteriseras därför av att vi som forskare söker aktörer för vår diagnos snarare än att aktörerna söker oss för en diagnos.

Även om diagnosen inte nått ett stadium som krävs för att den ska kunna förankras hos centrala och lokala beslutsorgan har den dock utvecklats i dialog med dessa. En fallstudie av utvecklingsproblemen i Sydöstra Skåne har varit basen för dialogen. Ett syfte med avhandlingen är därför att fortsätta en dialog med alla dem som engagerar sig i Sydöstra Skånes problem samt att få dem som inte en-

gagerar sig att inse faran i att inte se det problematiska i det till synes oproblematiska.

Av kapitel 1 framgår hur vi utgått ifrån en vetenskapstradition som avviker från den traditionella regionalforskningens.

I kapitel 2 skisseras vår grundsyn på de regionala problemen utifrån det samhällsorganisatoriska perspektivet och i bilaga 1 analyseras territoriets roll som integrativ bas för samhällsplaneringen. Kapitel 3 innehåller en redogörelse för vilka metoder vi använt för att ställa diagnoser, medan bilaga 2 är en mer detaljerad beskrivning av vårt sätt att insamla och hantera intervjudata. Kapitlen 4 och 5 samt bilaga 3 består av en kombinerad probleminventering och systembeskrivning med utgångspunkt från den grundläggande diagnosen. Dessa avsnitt hålls samman av en enkel systemmodell. Omställningsproblem orsakas av framför allt tre drivkrafter i miljön: Sydvästra Skånes tillväxtmagnetism, jordbrukets rationalisering och den statliga regionala planeringen. Förändringarna manifesterades först i produktionssystemet (se bilaga 3) men spred sig senare även till de administrativa (kapitel 4) och idé- och värdesystemen (kapitel 5). De funna mönstren illustreras på sådant sätt att aktörerna så långt möjligt får komma till tals i form av rikliga citat. I kapitel 6 fördjupas systembeskrivningen och analysen genom att drivkrafterna kopplas bättre till strategiska element för regionens framtid, varvid två framtidsvisioner konstrueras. Kapitel 7 redogör för ett återföringsprojekt under vilket vi lät några aktörer ta del av diagnosen. Vår målsättning var dels att pröva rimligheten i problemställningarna, dels få igång en dialog om Sydöstra Skånes problem. Vi undersökte även möjligheterna till förankring av vårt fortsatta arbete till några beslutsorgan. Kapitel 7 avslutas med ett utkast till interaktionsmodell. I denna tar vi fasta på svårigheterna att interagera med ett löst system av organisationer.

Kapitel 8 är en sammanfattande utblick. Det finns inom regionen både framtidsföreställningar och enskilda initiativ för att ändra utvecklingsförloppen. Men det saknas en struktur, som möjliggör att detta leder till handling med bestående konsekvenser. Det fundamentala problemet är därför hur man uppmuntrar och stödjer politiskt, socialt och ekonomiskt entreprenörskap inom ramen för regionala växtidéer. Kunskapen om hur detta kan ske hindras av vad som kallats byråkratisk kultur. I stället krävs en "inlärningskultur" i vilken olika idéer och visioner om framtiden ställs mot varandra och leder fram till regionala experiment. Kapitlets slutvinjett är ett sådant förslag till experiment.



KAPITEL	TITEL	NYCKELORD
KAPITEL 1	FORSKNINGSPROBLEM OCH FORSKNINGS- STRATEGI	Förstå växtproblem System av aktörer som handlar under restriktioner
KAPITEL 2	GRUNDSYN PÅ REGIONALA PROBLEM	Samhällsorganisatoriskt aktörsperspektiv på regionala växtproblem
BILAGA 1	TERRITORIETS RENÄSSANS	
KAPITEL 3	METODER ATT STÄLLA DIAGNOS	Diagnos genom dialog - kritiska händelser - misfit - problemformulering
BILAGA 2	SYSTEM SURVEY	
KAPITEL 4	ALLA ÅTER ALLA	"adm. system" "värdesystem" "prod.system" "system- modell"
KAPITEL 5	LEVT SOM BÖNDER, TÄNKT SOM BÖNDER	
BILAGA 3	REGION I BAKVATTEN	
KAPITEL 6	INTEGRATIONS- MEKANISMER OCH HINDER FÖR REGIONAL VÄXT	- två framtidsvisioner - utarmningsprocesser - inläring
KAPITEL 7	DIALOGFÖRSÖK UTIFRAN DIAGNOSEN	Aktörer tar del av diagnosen - språkutprovning - försök till förankring - interaktionsmodell
KAPITEL 8	RAPPORTENS BIDRAG EN SAMMANFATTANDE UTBLICK	Sammanfattande utblick - växtproblem - entreprenörskap - byråkratisk kontra inlärningskultur - regionalt experiment

1 VAL AV FORSKNINGSPROBLEM OCH FORSKNINGSTRATEGI

En forskningsstrategi växer fram ur forskarens strävan att utveckla och anpassa beskrivningsspråket till forskningsproblemet. I föreliggande kapitel redogör vi för bakgrunden till vårt forskningsproblem. En enkel modell, som bygger på Myrdal, Israel och Løchen, hjälper oss att förstå framväxten av forskningsproblemet. Som privatpersoner har vi upplevt och tolkat samhällsproblem, vilket inverkat på våra aktiviteter som forskare. I linje med Myrdal försöker vi därför kortfattat redogöra för de "förutfattade" meningar vi har då vi betraktar de regionala problemen. Det sker i form av ett antal nyckelord ur den samhällsdebatt som pågick vid samma tid som detta projekt startades. Men enligt Israel är inte värdeproblemet löst genom att man accepterar forskarens personliga värderingar vid valet av forskningsuppgift. Bakom den egna forskningstraditionens begrepp finns dolda antaganden som påverkar forskarens slutsatser. En genomgång av några projekt vi deltagit i visar i vilken vetenskaplig tradition vi är upplärda. Det kan dock uppstå en spänning mellan de av forskaren upplevda problemen och de möjligheter hans forskningstradition har att lösa denna. Løchen har anspråkslöst skrivit om hur han upplevt en motsättning mellan sin uppgift som vetenskapsman och sitt ansvar som engagerad medmänniska.

Vår forskningsstrategi är en strävan att bedriva forskning på ett sådant sätt att en aktör når en större förståelse av vad som krävs för en förändring. Den etablerade metodiken tillåter inte en god behandling av denna frågeställning. Vårt angreppssätt måste därför tolkas som ett första försök att smälta samman skilda ansatser till ett fruktbart synsätt på förändringsproblem. Ett problem har varit att sammansmälta aktörsföreställningar med systemanalytiska utgångspunkter. Ett annat problem är att inte bara nå en förståel-

se utan även bidra till en förändring. Vi vill betona att vi i vår forskning inte lyckats uppfylla de stora krav som den i detta kapitel presenterade synen ställer.

1.1 EN VETENSKAPSTEORETISK MODELL FÖR VAL AV FORSKNINGSPROBLEM

60-talets värderingsdebatt ifrågasatte om det fanns en förutsättningslös forskning. Kunskap om samhället skapas i samhället och inte i elfenbenstorn utanför detta samhälle. Forskaren är en del av det han studerar. Hans forskningsresultat kan utnyttjas i skilda syften. De teorier och de metoder som forskaren skapar kan bidra till ökad förståelse för de faktorer som verkar för eller mot en förändring av ett samhällstillstånd. Om denna syn kopplas till uppfattningen av samhället som uppbyggt av grupper med skilda intressen, så tvingas forskaren erkänna sin politiska funktion i samhället. Han tvingas ta ställning till frågor såsom "vilket är det studerade systemet", "vad är dess problem och för vem". Mjukdatadebatten kan inte förstås frikopplad från värderingsdebatten. Den förra uppställde kunskapsteoretiska problem, i vilka man ifrågasatte möjligheten att nå kunskap om sociala system utifrån det synsätt som samhällsvetenskaperna i sin jakt på vetenskaplig status delvis okritiskt övertagit från naturvetenskapen. För våra syften är en grov schematisering av ovanstående frågor tillräcklig. Tre forskare har valts ut därför att de sammantaga fångar in vår egen ansats.

Enligt G Myrdal (1968) bör forskaren klargöra sina värdepremisser så långt det överhuvudtaget är möjligt. Ty dessa påverkar såväl valet som behandlingen av forskningsproblemet. Premisserna bör undersökas med avseende på:

- 1 RELEVANS. Problemområdet som studeras ska vara relevant.
- 2 SIGNIFIKANS. Problemet ska omfattas av en viktig grupp i det samhälle som studeras.
- 3 REALISM. Det som utpekats som värdefullt ska kunna realiseras.

Valet av Myrdal motiverar vi med att han i korthet hävdar att forskaren har förutfattade meningar när han betraktar världen. "Fakta organiserar sig inte av sig själva bara genom att man tittar på dem". För att underlätta en bedömning av forskarens slutsatser är det viktigt att dessa åsikter görs explicita. En framkomlig väg vid val av forskningsproblem utifrån denna syn är att forskaren tillåts formulera sina egna starka problemupplevelser i samhället. Detta bör ges formen av en inlärningsprocess så att läsaren även kan få en uppfattning om i vilken riktning forskaren går. (Vår avhandling inrymmer ett försök i den riktningen). Däremot har vi svårt att smälta den tolkning av Myrdal, i vilken forskaren explicit vid varje valsituation i forskningsprocessen genom introspektion får fram sina innersta värderingar.

Israel (1971) misstror den av Myrdal utstakade vägen. Värdeproblemet är inte löst genom att man accepterar forskarens personliga värderingar vid valet av forskningsuppgift. Ty de begrepp som forskaren använder är inte värderingsfria, utan bakom varje begrepp finns antaganden. Dessa antaganden har karaktären av normativa satser, varav Israel urskiljer tre typer:

- 1 Antaganden om människans natur.
- 2 Antaganden om samhällets natur.
- 3 Antaganden om relationer mellan människan och samhället.

Satserna ligger till grund för vilka empiriska teorier som konstrueras. Israel anvisar nu två vägar för den medvetne forskaren. Antingen kan han ägna sig åt en ideologikritik av olika existerande skolors värdesatser. Eller också kan han bedriva en samhällsforskning, som söker utforma alternativ och provisoriska utopier för de sociala processer och system som studerats. ¹⁾

1) Man kan, som Normann antytt (1970 a) ifrågasätta om inte

Løchen, (1972), norsk sociolog, har då han bedrivit sin verksamhet utanför institutionsdörrarna upplevt en motsättning mellan sin uppgift som vetenskapsman och sitt ansvar som engagerad medmänniska. Han beskriver på ett anspråkslöst sätt den dubbla lojalitet en forskare kan uppleva dels gentemot forskarsamhället, dels gentemot de människor som inbegripes i det som studeras. Att hjälpa medmänniskor sammanfaller inte alltid med att utveckla vetenskapen. Det förra kräver inlevelse, det senare distans. Problematiken skissas via de olika paradigmer ²⁾ man idag kan urskilja i samhällsvetenskapen. För oss centrala frågeställningar är om forskaren även bör vara aktiv utanför själva forskningsprocessen d v s själv bidra till förändring. Vi ser "aktionsorienterad systemanalys" som embryot till ett nytt paradigm inom samhällsvetenskapen.

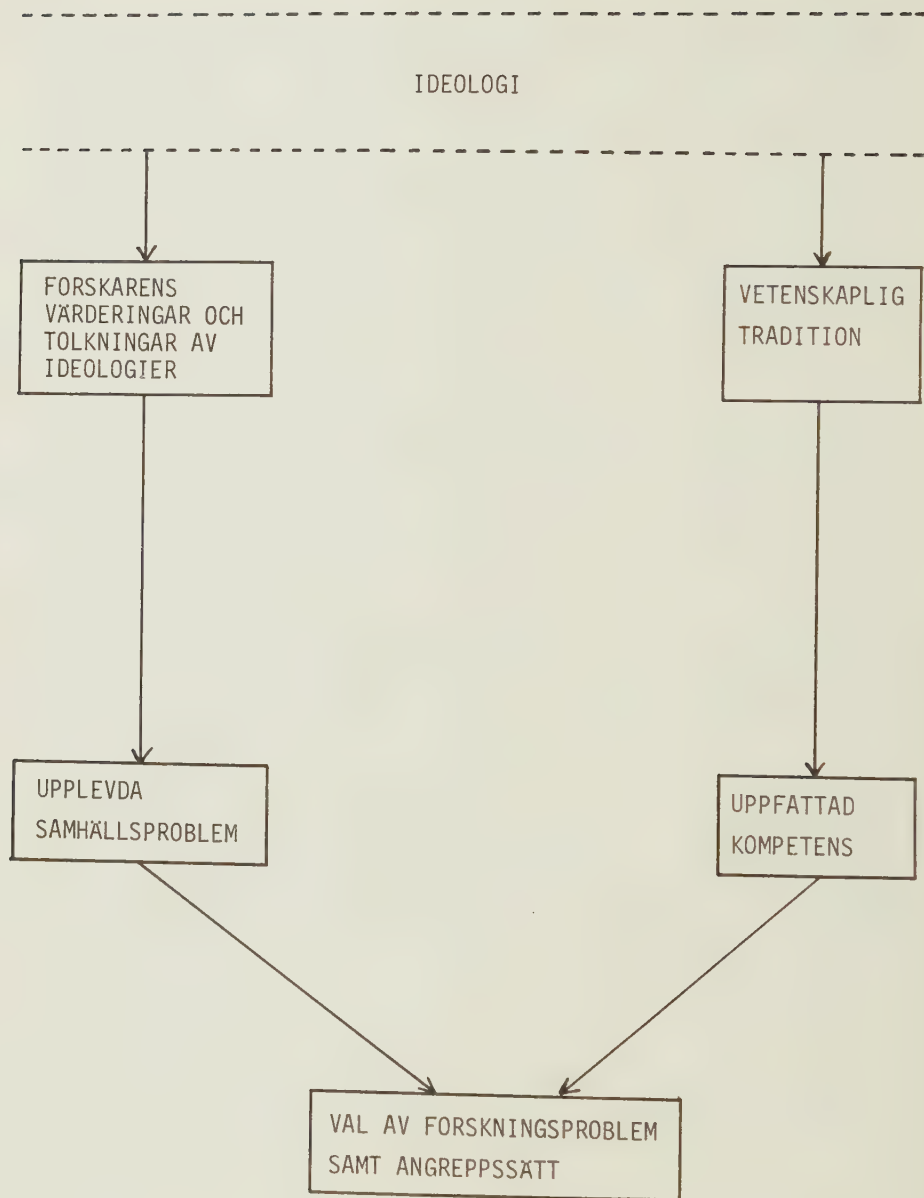
Forskarens möjligheter att verka som förändringsagent påverkas av hur omgivningen uppfattar hans kompetens. Därvid är två gruppers uppfattning av stort intresse, dels andra forskare, dels alla övriga som är engagerade i forskningsprojektet. Mycket finns skrivet om det förra fallet, d v s hur forskare kämpar för att få nya teorier och metoder accepterade som vetenskapliga. Däremot känner inte vi till någon skrift som tar upp problemet att förväntningarna på hur en vetenskap ska bedrivas omvandlas till restriktioner för forskaren. Text kan man bland den "drabbade glesbygdsbefolkningen" ofta finna åsikten att den teknokratiska synen är vetenskaplig medan den populistiska synen är tilltalande men ovetenskaplig. En generell iakttagelse är att det omgivande samhället

forskaren med denna syn tvingas in i ett ekorrhjul. Han drivs av tvånget att ständigt uppfinna nya utopier istället för de redan förverkligade. En elak tolkning, men problemet finns där, vilket Mao's tankar om den ständiga revolutionen visat oss. Israel är dock medveten om problemet.

2) För en diskussion av vetenskapliga paradigmer, Se Kuhn, 1962.

har en syn på vetenskapen som tenderar att sammanfalla med eller, vilket är vanligare, släpa efter det dominerande paradigmet. I vissa fall försvårar detta forskarens möjligheter att hjälpa utsatta grupper i samhället. Dessa gruppers situation kräver ofta en analys utifrån ett annorlunda paradigm. Forskaren riskerar då en kritik från två håll, dels från forskarsamhället, dels från det studerade samhället. I viss mån beror forskningsresultatet på hur han lyckas styra dessa båda legitimeringsprocesser.

I figur 1.1 har ovanstående forskares synpunkter sammanställts i en modell. Syftet är att ge läsaren en förståelse av vilka faktorer som påverkat vårt val av forskningsproblem. För oss som var forskare under senare delen av 60-talet är det naturligt att peka på den stora spänning som vi upplevde mellan de samhällsproblem som måste lösas och de möjligheter till lösning av dessa som vår disciplin erbjöd. Spänningen mellan vetenskaplig tradition och upplevda samhällsproblem har för oss varit drivkraften bakom försöken att söka ett nytt paradigm för samhällsvetenskapen. Avsnittet nedan om idéklimat bör tolkas som ett kortfattat svar på Myrdals önskan att forskaren anger vad han uppfattar som väsentliga samhällsproblem. Avsnittet om projekterfarenheter är på motsvarande sätt ett svar på Israels varning för ett omedvetet övertagande av de antaganden och värderingar som finns implicita i varje vetenskaplig tradition.



Figur 1.1 Vårt val av forskningsproblem samt angreppssätt

1.2 IDÉKLIMAT

Vi ska under denna rubrik kortfattat ange viktiga kopplingar mellan det problemområde vi studerar och den samhällsdebatt som fördes vid tiden för projektets begynnelse. Intresset för Skånes framtid under slutet av 60-talet fokuserades främst till den sydvästra delen av landskapet, som kunde karakteriseras som överhettad. Den hastiga utbyggnaden av infrastrukturen skapade balansproblem mellan viktiga funktioner som transport, avlopp, vatten, bostäder etc. Men även sociala problem uppstod då människor tvingades in i en hastigt hopkommen bebyggelse. Utvecklingen verkade skena iväg i en riktning som många ifrågasatte. Men för politiker och näringsliv tycktes Örestads framtid given. Endast en kraftig satsning från hela Nordens sida i Örestadsregionen kunde förhindra att vi blev distanserade i den expansionstävlan som pågick mellan framväxande regionala stadsbildningar i norra Europa. Resonemanget verkade framvuxet ur en filosofi som alltmer ifrågasattes utifrån ökade kunskaper på miljövårdens område. Att expandera eller dö var en filosofi som gällde många enskilda företag. Men kunde analogin överföras till en diskussion om hela Skånes framtid?

På sikt är det en fråga om överlevandet, en fråga om hur länge jordens totala resurser kommer att räcka till för en allt snabbare växande befolkning. Världsfattigdomens kris måste lösas med jordbruksmodernisering och industrialisering säger vi oss med rätta. Men det är just de processerna och den urbanisering som följer i dess släptåg, som tillsammans med befolkningstillväxten skapar de allt allvarligare miljöproblemen. Därigenom har människan blivit sin egen fiende.

(Inga Thorson i en motion till 1971 års riksdag)

På detta nästan filosofiska plan diskuterades tillväxt kontra noll-tillväxt utifrån de allt större miljöproblemen med både ekologiska och sociala aspekter.

Den sydöstra delen av Skåne uppvisade en motsatt bild till den sydvästra. Bara några mil öster om Malmö saknades arbetstillfällen och människor flyttade till Malmö-Lundregionen. Den tidigare förhärskande föreställningen att dessa människor flyttade till storstaden för att få det bättre började ifrågasättas. Argumenten hämtades till stora delar från de studier av Nordnorges problem som Brox presenterade i Centralbyråkraterna och glesbygden (1969). En stor klyfta fanns mellan de styrandes uppfattning om det goda samhället och dem som skulle tvingas leva i dessa "visioner". Den enskildes möjligheter att påverka den ekonomiska politiken och planeringen föreföll små. En viktig facett av den regionala problematiken syntes oss därför vara inflytande- och demokratispekten. I planeringssammanhang hade man traditionellt underskattat den enskilde individens förmåga att föreslå och initiera förändring. Till viss del tillskrevs denna underskattning vissa begränsade experiment som planerare gjort. Men Åke Daun reste frågan i ljuset av ett nytt synsätt. Varför mobiliserade sig människorna mot ett nedläggningsbeslut i en ort men inte i en annan? Därigenom infördes kravet på ett helhetsperspektiv på den regionala problematiken, i vilket människornas reaktioner på den förda politiken förklarades utifrån den inverkan denna hade på deras livsform tagen i vid bemärkelse. För oss var dessa frågor brännande. Utvecklingen i Sydöstra Skåne hade fortgått utan större protester från de berörda. Vilka betingelser bestämmer om människor mobiliseras i en kamp mot beslut de ogillar? Förutom att Sydöstra Skåne karaktiserades av sin passiva attityd så slogs vi av den unika tätortsstrukturen. Den kunde bäst beskrivas som en "malariaepidemi" av orter med ungefär lika storlek. Men vilken hänsyn togs till detta faktum då olika beslut fattades centralt? I debatten om centralisering kontra decentralisering gällde det för oss inte enbart en avvägning mellan lokala intressen och hela landets utan även vilka möjligheter centrala instanser överhuvudtaget har att styra utvecklingen med hänsyn till lokala egenheter. Hur når de centrala myndigheterna kunskap om vilka problem som finns

i olika delar av landet? Vi ansåg, att om befolkningen på Österlen önskade ett annorlunda urbaniseringsförlopp än på andra håll i landet, så måste det självt skapa ny kunskap om sin sociala och materiella omgivning. Denna inlärningsprocess är naturligtvis kopplad till mobiliseringsprocessen ovan. Vi upplevde dock hur man i debatten eftersatt behovet av att utveckla kunskap och istället endast formulerat problemet som att överföra en funnen sanning. Detta är så mycket viktigare i en situation i vilken det växte fram en regionalpolitik i vilken alla parter höll på att "lära sig" respektive utveckla spelregler för denna.

Den dittills förda regionalpolitiken kunde bäst karaktäriseras som en "anpassningsplanering", d v s en passiv planering i vilken prognosen sattes före den politiska viljan. Vi såg det därför som en uppgift att utveckla synsätt för en mer "aktiv" planering.

1.3 VETENSKAPLIG TRADITION

Regionen som studieobjekt inom företagsekonomisk forskning är inte något helt nytt. De studier som gjorts har emellertid haft en annorlunda metodinriktning än detta projekt. Idag kan man inom vår disciplin urskilja två huvudlinjer. Den ena av dessa tar sin utgångspunkt i framför allt matematiska, statistiska och numeriska modeller. Den andra tar sin utgångspunkt i att vad som är och kommer att bli problem främst är språkbetingat.

Denna metodutveckling inom området som grundas på dessa tankar och som därmed kan anses ha fenomenologiska utgångspunkter är i sig inte ny - begreppsutveckling (taxonomier) har länge varit en huvuduppgift för alla forskare - men den har börjat betonas mer och har fått ett mer självständigt syfte. I samband med detta sker då också naturligt en förändring av definitionen av forskarens roll i samhället. Från att vara en "objektiv", verklighetsstuderande medhjälpare till att vara den som genom sin språk- och begreppsutveckling styr skeendet både vad gäller

vilka problem som skall lösas och hur dessa skall lösas.
Forskaren är "förändringsagent".

(Sven Åke Nilsson, 1972 s 107)

Den forskning om regionala problem som skett med företagsekonomiska förtecken har främst haft den förstnämnda metodologiska inriktningen. Under 50-talet bedrevs vid Företagsekonomiska Forskningsinstitutet i Stockholm forskning om Stockholms Stads företagsekonomiska problem. I slutet av 50-talet framlade Artle (1959) en input-outputmodell för Stor-Stockholm. Den för allmänheten mest kända insatsen har dock F Kristensson (1967) gjort genom sin strukturekonomiska analys av Stor-Stockholm. Då vi i kapitel 2 går igenom vår grundsyn på regional problematik och i samband därmed även redogör för vår syn på annan forskning skall vi här istället koncentrera oss på de erfarenheter vi som forskare hade då detta projekt startades. Projektet har vuxit fram ur tidigare projekt i vilka vi deltagit i eller kunnat följa på nära håll.

1.3.1 Norrbottnen

Denna explorativa studie, som utfördes av Walter Buckley och Bengt Sandkull (1969), är ett försök att tillämpa modern systemteori på ett socialt problem, nämligen avfolkningen av Norrland. Förutom statistiskt material och tidigare gjorda utredningar använde man sig vid datainsamlingen av bl a intervjuer med sex personer, som antogs ha särskilda insikter i Norrbottensproblematiken. Dessa personers respektive yrken var riksdagsman, bankman, AMS-tjänsteman, sociolog, etnolog och ekonom. Syftet bakom intervjuerna var att kartlägga hur olika s k insiktsfulla bedömare definierade Norrlandsproblemet och i vilken riktning de angav lösningarna. Rapporten utmynnade i förslag till utformning av tre alternativa forskningsprogram.

- 1 A traditional information - gathering study aimed to providing the government planner with factual data and conclusion about the Norrbotten problem to be used as a basis for policydecision-making.
- 2 An evaluation study, designed to follow the actual implementation of a Norrbotten policy and evaluate its effectiveness in attaining the policy goals.
- 3 An action research program, in which a researcher team works in collaboration with official decisionmakers to simultaneously study the Norrbotten problem, help decides the steps to be taken to develop the region as a self-supporting area, act as consultant on the implementation of such steps, and evaluate and help correct the consequences as they occur.

Man planerade en fortsättning av projektet i linje med det tredje alternativet. För att få ett samarbete mellan alla berörda parter föreslogs tillsättandet av en referensgrupp med bred förankring i länets myndigheter, näringsliv och befolkning. Dessutom en ledningsgrupp med representanter för viktiga beslutscentra inom länets förvaltning och näringsliv. Slutligen också en projektstab med forskare och länets planeringsdirektör.

Ansatsen fascinerade oss. I förlängningen av deras ansträngningar fanns början till ett paradigms i vilket ett fruktbart förhållande mellan teori och praxis skapats. Deras upplevelser av beslutsfattarnas vardag ledde till ett missnöje med den traditionella forskningens långa tidsgap mellan iakttagelse och slutsats. Vid tidpunkten för slutsatserna hade situationen förändrats varigenom slutsatserna som underlag för beslut var värdelösa. Därför sökte man sig fram med den alternativa forskningsstrategi som ovan kallats action research program. Vi har själva funnit även andra motiveringar varför en aktionsinriktad forskning är nödvändig, men projektet var det första vi kom i kontakt med som försökte sig på en aktionsorienterad ansats på ett så pass stort system som en region. Ytterligare en erfarenhet bör nämnas. Inom projektets ram gjordes försök att sammanföra två erfarenhetsområden,

den teoretiska ansatsen inom modernt systemsynsätt samt den praktiska kunskapen om planeringens villkor för stora samhälleliga system.

1.3.2 Skandinavien år 2000.

Erfarenheterna från Norrbottenprojektet utnyttjades under en doktorandkurs då metoder för förändring diskuterades. I Norrbotten hade man mött få sammanhängande bilder av framtiden. Antingen hade dessa haft karaktären av önsketänkande eller också var de resultatet av en kyligt iakttagande trenddragnig. Synen på framtiden återspeglades i skilda modeller av förändringsprocessen. Något karikerat kunde dessa beskrivas som antingen konspirationsmodeller eller också modeller av naturlagskaraktär i vilka förändringsförloppen verkade ofrånkomliga och opåverkbara. En grundtanke bakom doktorandprojektet var att se framtiden som ett beslutsproblem och inte ett prognosproblem. Föreställningsramen tog därför fasta på vilka restriktioner eller hinder som fanns för att förverkliga visioner. En systemmodell, i vilken framtidsföreställningar intog en central plats skisserades. Denna förutsatte en elit som bärare av visioner. Genom studium av produktions- och administrationssystemet skulle man erhålla en uppfattning om hur dessa visioner kunde förverkligas. Avsikten var att detaljera denna grundmodell och få data via litteraturläsning och intervjuer med experter. Ansatsen fullföljdes dock inte. Istället utvecklades projektet till en genomgång av litteratur om framtidsforskning samt metoder för förändring.

Genom inventeringen av framtidsstudier började vi få en uppfattning om vilken typ av framtidsforskning som vi såg som ett ideal. Att enbart inrikta sig på förutsägelser var klart otillräckligt. Följande citat är en god sammanfattning av vårt ideal:

En frigörande, kritisk framtidsforskning skulle inriktas på att studera de objektiva förutsättningarna för sådant handlande som leder till en önskad förändring: Är en viss framtidsutsaga en beskrivning av en opåverkbar process eller bara av en möjlig utveckling utifrån ett visst perspektiv på samhälle och samhällsförändring? Visar ett alternativt perspektiv på möjligheten av andra och önskade framtider? Den "goda framtidsstudien" innefattar alla tre kunskapsintressena (dvs Habermas' indelning av motiv för forskning. Vår anm.) Beskrivningen av framtiden består av alternativa förutsägelser som är betingade av perspektivet och av vilka opåverkbara utvecklingar som blir verklighet. Denna beskrivning är sedan underlag för handlande för att nå önskade framtider.

(Sandberg, 1974, s 7)

1.3.3 Lund stad

Hösten 1969 deltog vi i ett undervisningsprojekt upplagt som en tillämpningsövning i vilken systemteoretiska tankegångar tillämpades på planeringen i Lund stad. Den teoretiska utgångspunkten var den allmänna cybernetiska modellen för det självreglerande återkopplingssystem som Buckley (1967) utvecklat. (Ur denna synvinkel kan projektet sägas vara ett fullföljande av ansatsen i Norbottenprojektet, dock utan dess aktionsinriktning). Intresset koncentrerades till informationsutbytet mellan de organ som var ansvariga för planeringen i Lund. Vi försökte först förstå hur planeringen i en kommun gick till. Det som slog oss var vilken dominerande roll man tillmätte befolknings- och näringslivsprognoser. Som nämnts i avsnittet om idéklimat (1.1.2) fanns insikten om anpassningsplanering som allmänt tankegods i debatten.

Vi försökte emellertid analysera de planeringsprocesser vi kommit i kontakt med. Analysen tog fasta på föreställningen att olika typer av planering ställer olika krav på teoribildningar och metoder. Efter konstaterandet att den planering vi dittills sett var av övervägande passiv karaktär började vi skissera olika idealtyper av planering som sträckte sig från en passiv till en alltmer aktiv

planering. Den förstnämnda vilade på de två grundläggande värderingarna att påverkan inte är möjlig och att viljan att förändra rådande förhållanden saknas. Planeringen innebar därför främst framskrivningar av nuvarande trender. Den mer aktiva planeringen ifrågasatte istället de rådande förhållandena och önskade förändra dessa. Om den passiva planeringen för sina förutsägelser krävde modeller som var stabila och slutna så krävde den aktiva planeringen modeller som var självstyrande eller målgenererande. Samtidigt måste man i den aktiva planeringen ha kunskap om design av sociala system och hur dessa nyskapade system ska kunna genomföras, dvs teorier om hur att förändra. Genom dessa krav blev vi medvetna om begränsningarna i Buckleys modell. I denna fanns inte maktbegreppet behandlat. Vi ansåg detta nödvändigt och centralt i en teori om vilka möjligheter som finns till förändring.

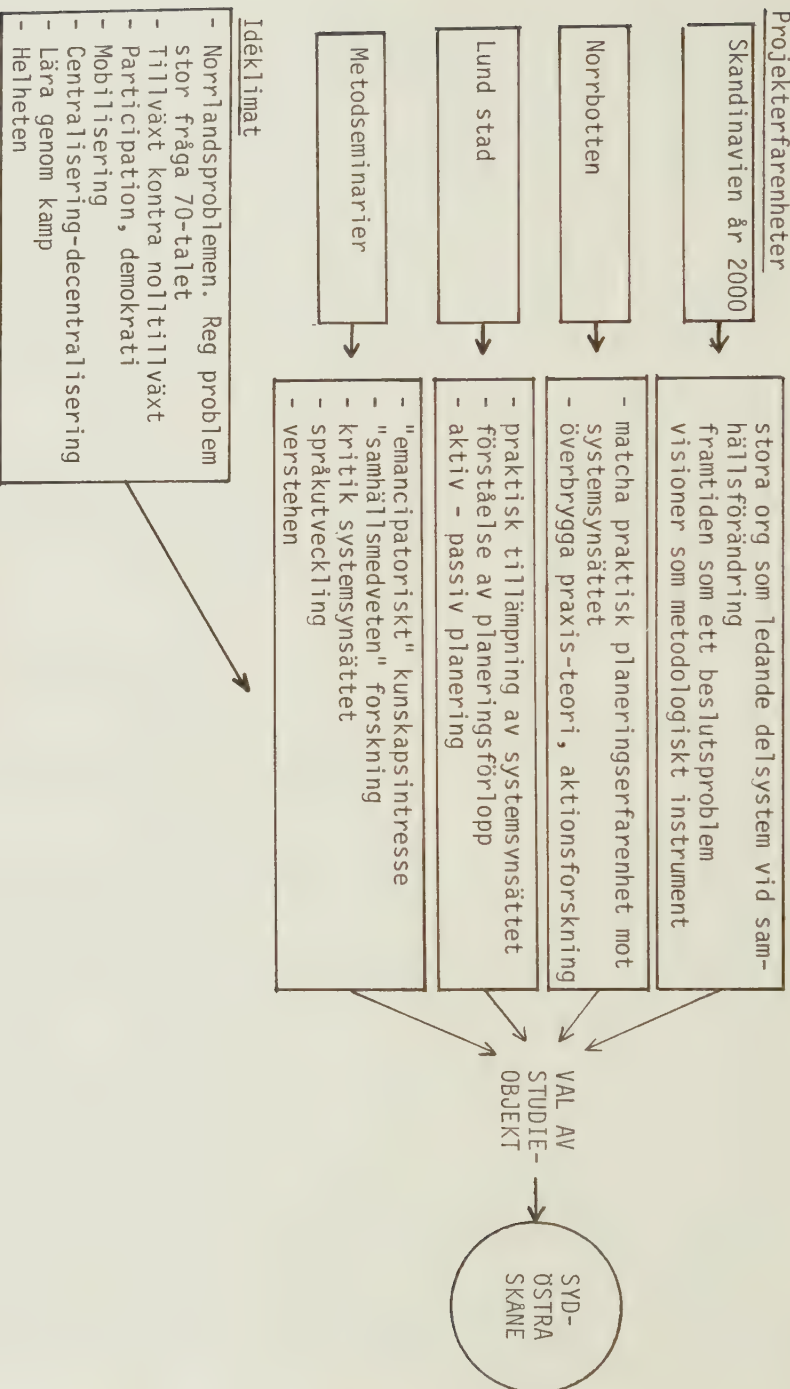
1.3.4 Metodseminarier

Det förekom en stundtals hetsig diskussion om forskningens inriktning och arbetssätt vid seminarierna.

I doktorandutbildningen vid Företagsekonomiska Institutionen i Lund gavs kurser för en konfrontation mellan olika vetenskapsteoretiska ideal. Vi kritiserade ett slapt övertagande av systemanalysens föreställningar. Dessa hade växt fram ur problemsituationer i vilka det största problemet var att få kontroll över respektive möjliggöra styrning av komplicerade system. Denna mekaniska och ingenjörsmässiga syn på samhället stred mot en samhällsvetenskaplig forskning som inspirerats av Frankfurterskolans frigörande kunskapsintresse. En fenomenologisk ansats krävdes, men hur den skulle inkorporeras var en öppen fråga. Den stred även mot Silvermans (1970) kritik av systemanalysen och hans eget förslag om ett "action frame of reference" ledde oss på spåren mot en mer aktörsorienterad syn. Denna krävde en fenomenologisk ansats, varför även

innebörden i den av Weber utvecklade verstehenmetodiken diskuterades. Slutligen vill vi även nämna de diskussioner som gällde relationerna mellan forskaren, verkligheten och språket ur vilka växte fram synen på språkutveckling som forskarens viktigaste förändringsinstrument.

Projekterfarenheter



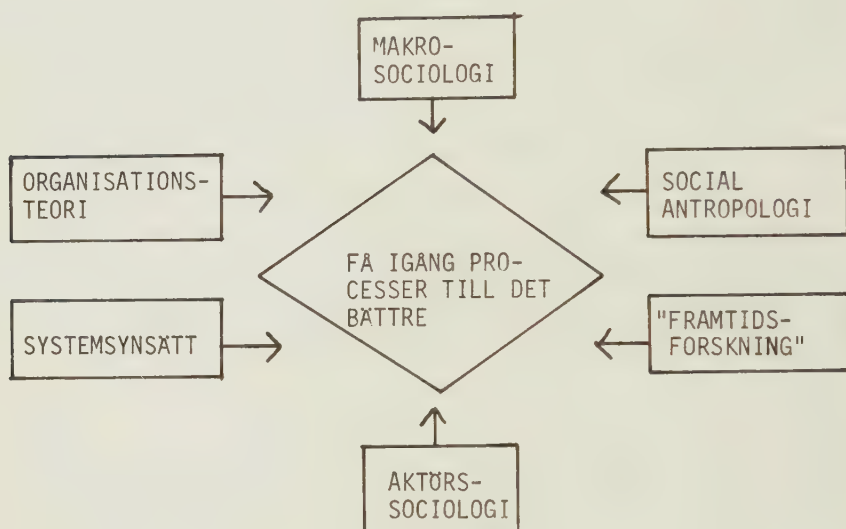
Figur 1.2: Erfarenheter som påverkat forskningsproblemet.

1.4 ÖNSKAN ATT FÖRSTA OCH VILJAN ATT FÖRÄNDRA

En forskningsstrategi växer fram ur forskarens strävan att utveckla och anpassa beskrivningsspråket till forskningsproblemet. Reglerna för denna anpassning bestäms av det paradigm inom vilket forskaren arbetar. Paradigm (Kuhn, 1962) står här för det mönster som forskningen samlas kring i normala perioder. Men frågor kan uppstå vilka inte går att lösa med hjälp av de grundläggande begrepp och metoder som paradigmet bygger på. Paradigmet befinner sig då i en kris. Forskarna måste söka en ny helhet eller världsbild. Ett centralt tema hos Kuhn är att paradigmet är ett uttryck för att verkligheten struktureras i helheter och att en vetenskaplig revolution inte bara blir ett paradigmskifte inom en vetenskap utan även en förändring av en världsbild eller ett idéklimat.

Man bör vara försiktig med att överföra Kuhns resonemang om naturvetenskapen till samhällsvetenskapen. Men samhällsvetarens situation idag påminner om vad Kuhn kallat kris. Forskaren har mager vägledning för sitt studium av förändringsprocesser och den aktiva roll han kan spela i dessa. För oss har det exempelvis inte känts meningsfullt att bedriva s k fotnotsforskning (snävt avgränsad forskningsuppgift i vilken uppslag från annan forskare fullföljs) då vi upplevt att idéklimatet ställer krav på en annorlunda typ av paradigm än det idag dominerande. Våra personliga upplevelser av samhällsproblemen har varit svåra att kanalisera i för oss meningsfyllda forskningsaktiviteter om vi spelat den roll Løchen kallat vetenskapsorienterad. Istället vill vi förknippa dessa upplevelser med framväxten av en aktionsforskning vars kunskapsintresse är frigörelse och ej kontroll. Vårt problem har varit att vi inte måttat både att arbeta fram en helhetssyn inom vilken denna aktionsforskning får mening och substans och att utarbeta enskilda steg för denna typ av forskning. Vår forskningsstrategi får därför tolkas som ett första försök att smälta samman de bitar inom vår

disciplin och angränsande discipliner som stod oss till buds vid detta projekts början. Dessa bitar återger vi i figur 1.3. I de följande avsnitten visar vi hur de olika bitarna samverkar i en forskningsstrategi.



Figur 1.3 Utgångspunkter för en förståelse av hur man kan få igång processer till det bättre.

1.4.1 Grundsyn på hur man får igång processer till det bättre

Man kan ställa sig frågan om aktionsforskningens föreställningar möjliggör utvecklandet av företagsekonomi till en praktisk handlingsvetenskap. I avsnitt 1.3 urskiljdes två huvudlinjer beträffande den metodologiska inriktningen. Dessa bör inte uppfattas som antagonistiska, men mot bakgrund av den ovan ställda frågan måste de bringas i ett mer fruktbart förhållande till varandra. (Jfr

Apel, 1962). Med forskningsproblemet i centrum ska vi skissera en grundsyn på vad som för oss framstår som god forskning.

Vi försöker i vår forskning förstå de problem som i ett eller annat avseende kan formuleras som växtproblem. Det finns i växtprocessen ett kvalitativt element som vi associerar med aktörernas möjligheter att ge innebörd åt eller se en mening i utvecklingen. (Jfr avsnitt om idéklimat, i vilket hävdades att människor upplever regionalpolitiken utifrån dess inverkan på deras livsformer). En forskning om växtprocesser bör därför ge någon form av självförståelse åt de i processen deltagande aktörerna. Det är viktigt att påpeka arten av självförståelse som vi strävar efter här. Det är inte (vilket är vanligast inom folklivsforskning och socialantropologi) enbart förståelse av hur en livsform vuxit fram, dvs varför man blivit den man är. Utan vi strävar även efter att förstå vad man vill åstadkomma, dvs vem man vill bli.⁴⁾ De föreställningar om kulturell förändring vi hittills påträffat har inte täckt in dessa båda aspekter. (Inom företagsekonomin har man ställt frågorna Vem är vi och vart vill vi komma. Se ex E Rhenman (1968) angående en diskussion om särpräglad kompetens). Självförståelse skapas genom inläring varvid formerna för denna är viktig. En grundtanke är att man lär genom att handla, dvs aktörerna lär sig samtidigt något om sin situation i sina försök att förändra den. Först när aktörerna själva får kontroll över hur kunskapen om den egna situationen skapas kan de få kontroll över sin egen framtid. I denna mening har därmed kraven uppfyllts på en praktisk handlingsvetenskap i vilken klyftan mellan teori och handling överbryggats. Tyvärr finns få förebilder för denna typ av forskning.⁵⁾

4) Schutz (1962) uppmanar oss att förstå både aktörens syn på historien ("because of") samt synen på framtiden ("in order to").

5) Se dock P Freire, 1972; R Th Enerstvedt, 1971. Mer specifikt för företagsekonomin kan nämnas C Wallroth, 1968: B Persson 1974.

Vi har dock inspirerats av de föreställningar som vuxit fram ur den s k Frankfurter-skolan i Tyskland. Det är främst J Habermas som påverkat oss.

Vetenskaperna är kunskapsområden som härrör från gemensamma mänskliga grundläggande intressen: kontroll och utnyttjande av naturen, insikt om kommunikation och frigörelse från social trälldom. Dessa kunskapsstyrande intressen är motorn till den vetenskapliga utvecklingen och ger var och en av de olika vetenskaperna (naturvetenskapen, hermeneutiska vetenskaper och praktiska handlingsvetenskaper) deras särprägel i fråga om teoribildning och metodik. På grundval av den i varje tid rådande samhällsekonomiska maktstrukturen utvecklas ideologier som tenderar att trygga status quo. Ideologiernas konserverande verkan beror på att de dimbelägger sammanhangen mellan teoribildningen inom de olika kunskapsfälten och de intressen som ligger till grund för dem. Därmed bryts ³⁾ också det naturliga sambandet mellan teori och praktik, och teorierna blir något fritt svävande som utvecklas enligt sina egna inneboende, "ändliga" pseudolagar. I dagens västerländska samhällen, där teknologin tjänar det sociala förtrycket, är det viktigaste ideologiska draget att det naturvetenskapliga vetenskapsidealet har fullständig hegemoni inom de praktiska samhällsvetenskaperna. För att övervinna denna ideologiska hegemoni fördras en radikal omprövning av socialvetenskapernas ställning och arbetssätt, varigenom det direkta sambandet med det grundläggande intresset, intresset för social frigörelse, kan återknytas. Det är här psykoanalysen enligt Habermas uppfattning kommer in som en modell för de andra praktiska handlingsvetenskaperna, eftersom psykoanalysen just är en kritisk tankeverksamhet som åsyftar att övervinna de ideologiska mystifikationerna (den verklighetsförvrängning som finns i karaktärshållningarna) och klargöra sambanden med de grundläggande dragen i analysandens liv. Psykoanalysen blir därmed det individuella motstycket till en teori om samhället som består av ideologikritik, samhällsekonomisk analys och politisk ekonomi.

(S Haugsgjerd, 1971, s 141)

Detta innehållsrika citat uttrycker mycket av det väsentliga i vår vetenskapsteoretiska grundsyn. Genast skall dock sägas, att citatet endast anger den väg vi har framför oss och i vilken riktning vi ska gå. Den kritiska handlingsvetenskap, för vilken Habermas

3) I fortsättningen är de ord som citerade författare spärrat i denna text understrukna.

ser psykoanalysen som en modelldisciplin, återstår att skapa. Inom detta projekts ram har för oss ovanstående föreställningar formulerats som en strävan att bedriva forskning på ett sådant sätt att en aktör når en större förståelse av vad som krävs för en förändring. Med citatets formuleringar är det grundläggande intresset inte kontroll och utnyttjande av naturen utan insikt om kommunikation och frigörelse från social trälldom. Ovan nämndes att forskningsstrategin växte fram ur forskarens strävan att utveckla och anpassa beskrivningsspråket till forskningsproblemet. Om forskningsproblemet kärna är frigörelse genom ökad självförståelse krävs ett annat slag av forskning än det som naturvetenskapen har som ideal. Samhällsvetenskapens forskningsobjekt skiljer sig från naturvetenskapens i ett viktigt hänseende. Den verklighet som samhällsvetenskapen studerar består av ett system av aktörer vilka handlar under restriktioner av olika slag. Dessa aktörer har föreställningar om både sig själva och om interaktionen med forskaren. Utgångspunkten måste därför vara den av aktörerna upplevda verkligheten. De utvecklade modellerna och språken måste behandla varje aktör som ett unikt fall. Naturvetenskapens ideal med generella modeller och naturlagar skulle enbart innebära att forskaren tilldelade aktörerna ett artificiellt medvetande genom att deras föreställningar placerades in i de på förhand givna teorierna eller begreppen. Istället måste forskaren först nå en förståelse av aktörens problem. Denna skapas genom en dialog mellan forskaren och aktören. Men förståelse i sig är inte tillräckligt för att lösa några problem. Forskarens bidrag i dialogen är de teorier, metoder och tekniker som hans disciplin skapat. Genom att anpassa och utveckla dessa till det unika fallet kan han hjälpa aktören att ge situationen en annan tolkning. Ofta innebär detta inom vår disciplin att forskaren presenterar en alternativ helhetssyn, dvs lägger en annan aspekt på situationen än aktören. (Ett exempel på alternativa försök till helhetssyn är våra problemformuleringsförsök i kapitel 3 gällande vad som egentligen är Sydöstra Skånes problem).

Under det vi kommit att kalla för konfrontationsfasen (se kapitel 7) konfronteras aktören med forskarens diagnos. Att få igång processer till det bättre startar därför med att analysen får verka som ett förändringsinstrument. Men en förändrad syn på situationen är inte tillräcklig.⁶⁾ Den måste omsättas i handling. Diagnosen måste därför vara handlingsorienterad, dvs ge uppslag till hur man ska handla för att förändra sin situation. (För att förtydliga oss kan vi karikera psykoanalysen genom att påstå att den främst har intresserat sig för varför man blivit den man är, men utelämnat den viktiga biten hur man kan bli den man vill bli).

Handlingsorienteringen har för oss som organisationsteoretiker att göra med att lägga situationen tillrätta så att en inläring underlättas. Vår kompetens består i förmågan att urskilja olika situationer i vilka erfarenhetsmässigt olika aspekter är viktiga för att få igång dessa processer. Vi har föreställningar om hur väl fungerande organisationer är uppbyggda. I denna mening innehåller därför diagnosen även ett normativt element. Växtproblem kan för oss som organisationsteoretiker sägas handla om hur man skapar en organisation som kan ta emot komplexa meddelanden, har förmågan att upptäcka, hantera och avbilda miljöns komplexitet och föränderlighet. Det är på detta sätt som inläringen blir kopplad till våra föreställningar om "god organisation".

1.4.2 Systemsynsättet

Då forskaren ställs inför ett okänt fenomen kan han nå kunskap på olika vägar. Liksom den klassiske fysikern kan han föreställa sig fenomenet uppdelat i ett antal delfenomen vilka han börjar studera var för sig. När han slutligen tycker sig ha nått kunskap om var

6) "Självförståelse", "emancipation", "självreflexion" är enbart det första steget i en förändringsprocess där det andra steget måste bli en organiserad politisk kamp. Jmfr. Therborns kritik av Habermas i HfKS 5 o. 6/69, där Therborn visar hur Habermas psykologiserat marxismen.

och en av dessa anses detta tillräckligt för att förklara hela fenomenet. Systemsynsättet ifrågasätter om denna väg är framkomlig för att förstå helheter eller helhetsstrukturer. Dessa kan inte förklaras utifrån egenskaper hos de enskilda delarna och relationslogiken måste följdriktigt ersättas av någon form av systemlogik. Det måste utvecklas ett synsätt som tillåter oss att tänka i och om helheter. Utgångspunkten är begreppet system:

The term "system, as used in this discussion, is also at variance with the common usage. Usually one designates by system any aggregate of elements considered together with the relationships holding among them. It will be shown in the following discussion that the type of connexions in a whole is very different from the connexions which exist in an aggregate. The term "system" is used here to denote a holistic system. Further, in using this term we abstract constituents ("elements") and refer only to the organization of the whole. Thus "system" for our discussion is holistic organization.

(Angyal, 1969, s 20)

System används här i betydelsen helhet, totalitet. Men vilka är villkoren för att man ska kunna tala om ett system och inte enbart en mängd av element? Enligt Pipping kan vi tala om ett system så snart vi kan formulera en regel, som anger något slag av relation mellan elementen. (Någon klar skiljelinje kan emellertid inte dras. Det är lämpligare att tala om olika grad av organisation hos olika system). Begreppet system står således för uppbyggnad eller organisation, för en enhet som är ordnad på något sätt och har en viss regelbundenhet.

Inom systemsynsättet är därför dessa struktureringsregler eller organisationsprinciper fundamentala. De handlar om forskarens väg från meningslösa fakta till begriplig ordning. Här finns en viktig skillnad mellan relationslogikens och systemlogikens kunskapsideal. Det förra strävar efter att förklara, det senare att förstå fenomen. Förklaringen byggs upp av satser om orsakssamband mellan två eller flera faktorer. Förståelsen grundar sig på en upplevelse

av att ha funnit en helhet inom vilken de olika iakttagelserna får en innebörd och blir meningsfulla. Systemtänkandet påminner om vad Asplund (1969) kallat aspektseende.

Att ange ett socialt fenomenets betydelse - dvs att uttolka eller uttyda det sociala fenomenet - är en särskild förklaringsform. Det är inte möjligt att översätta eller reducera den till andra förklaringsformer, t ex till den som anger orsaker.

(Asplund, 1969, s 11)

Asplund gör i sitt fortsatta resonemang en intressant iakttagelse genom att se på språkbruket för gåtor och rebusar. Uttrycken "lösa en gåta" eller "lösa en rebus" är intressanta. De verkar inte ha någonting gemensamt med sådana uttryck som "göra en förutsägelser" eller "företa ett experiment". (op cit, s 12). Om vi associerar vidare påminner detta språkbruk om det som gäller för problem. Man löser ett problem, man förklarar det inte. Aspektseendet måste därför börja med att man problematiserar verkligheten. Om det inte finns en undran inför något som verkar obegripligt eller otillfredsställande finns det inte heller ett problem att lösa. Forskarens val av struktureringsprinciper eller val av helhet måste därför grundas på en problemmedvetenhet. I denna bemärkelse är systemangreppssättet djupt problemorienterat.

Att ge mening innebär i en snävare systemanalytisk begreppsapparat att finna det överordnade system, i vilket de olika delarna kan kopplas på ett meningsfullt sätt. Forskaren kan utnyttja detta förhållande metodologiskt genom att tillämpa strategin att skifta perspektiv från nivå till nivå och göra en serie nya definitioner av system och subsystem. Vi har i detta projekt utnyttjat tekniken att skifta perspektiv och vandra mellan nivåer (se också kapitel 3.1). Enligt oss måste modeller och beskrivningsspråk som ska behandla regionala problem möjliggöra en vandring mellan olika "beskrivningsnivåer". För att kunna förstå systemet av organisationer inom en region måste vi tillgripa förklaringsfaktorer utifrån det

system av regioner som är under framväxt i Sverige. Det är exempelvis genom detta perspektivskifte, som vi upptäckt hur i många avseenden lokala problem utvecklats till regionala.

1.4.3 Samhället en mänsklig produkt

Det är människan som social varelse som skapar sin sociala omgivning genom sin interaktion med andra människor. Men människan är inte bara skapare av sin historia, hon skapas även av denna. En sociologisk teori måste enligt Berger & Luckmann (1967) ta hänsyn till båda dessa faktorer.

Ifrån systemteorin hade vi övertagit diskussionen om frihetsgrader och restriktioner, vilka i grunden rörde vid den filosofiska diskussionen om determinism kontra voluntarism. En stor del av den forskning vi mött hade främst behandlat problemet hur samhället formar individen, vilket är en dålig grund för förståelse av sociala förändringar. Berger och Luckmann har ställt upp tre postulat, vilka sammantagna ger en förståelse av hur människorna genom produktionsprocessen skapar sin sociala värld och ger den mening och innebörd.

- 1 Samhället är en mänsklig produkt
- 2 Samhället är en objektiv verklighet
- 3 Människan är en social produkt

Människan står i ett dialektiskt förhållande till sin miljö. Allt som åstadkommes är skapat av människan och alla dessa produkter kan varseblivas och därmed få en egen verklighet. Människan är slutligen en produkt av denna verklighet. Men eftersom det är människan som åstadkommit denna verklighet så är människan inte bara en produkt av sin egen skapelse utan även den som förändrar denna verklighet. Dessa tre postulat tillsammans utgör ett slutet system

och en teori kan ta sin början överallt i systemet. Det finns inga i teorin inbyggda antaganden om vilka faktorer som är determinerande och vilka som är determinerande (Israel, 1968).

Synsättet förutsätter en rationalistisk människouppfattning. Vår syn har starka beröringspunkter med det av Fredrik Barth (1971) utvecklade synsättet. Åke Daun sammanfattar tankegångarna på följande sätt:

Det är kännetecknande för den typ av forskning som åsyftas här att man i analysen av kulturformerna tar individen som utgångspunkt. Denne förutsätts agera rationellt i praktiskt taget varje situation, varvid rationaliteten ses utifrån aktörens värderingar och aktuella erfarenheter (vilket alltså inte hindrar att dennes beslut kan te sig oförnuftiga från forskarens synpunkt och även från aktörens, då denne i efterhand bedömer aktionens utfall).... Att således koncentrera sig på den individuella beslutsmekanismen och de incitament och begränsningar som denna innehåller kan man kalla ett mikroperspektiv. Ett studium av dessa beslutsfaktorer involverar dock inte bara en granskning av de incitament och begränsningar, som är bundna till individen, utan även av externa eller situationella villkor. Detta kan man kalla ett makroperspektiv, eftersom det förutsätter ett studium av stora delar av samhällets totala system, som arbetsmarknad, kanaler för politiskt inflytande, fysisk miljö osv.

(Sociologisk forskning, 1970:1, s 9)

2 GRUNDSYN PÅ REGIONALA PROBLEM

Detta projekt startade ursprungligen snarast som en metodövning. En grupp doktorander skulle med professor Rhenman som handledare söka anlägga ett systemteoretiskt betraktelsesätt på ett territoriellt system inom projektramen "Systemanalys av samhällsproblem". (Brodén m fl, 1971). Systemanalysens användbarhet har emellertid alltsedan projektstarten häftigt ifrågasatts såväl inom gruppen som i forskarsamhället i stort. Till en början gick diskussionens vågor höga inför den traditionella systemanalysens fallgropar. Då påtalades t ex risken för en samhällsbevarande "bias" och tendenserna till reifikation dvs förtingligandet av sociala fenomen (jfr Silverman, 1970). För vår del resulterade diskussionen i en ökad insikt både om systemanalysens svaga och starka sidor. Vi har senare i nära anslutning till SIAR-traditionen försökt integrera systemanalysen med aktörsföreställningar till ett samhällsorganisatoriskt aktörsperspektiv (se även kapitel 1 och 3). Parallellt med denna paradigmatveckling har också granskning av annan regional forskning i Sverige befast tilltron till det systemanalytiska och organisationsteoretiska angreppssättets möjligheter. Innan föreställningsramen preciseras ytterligare kan därför en överblick - låt vara mycket summarisk - av några konkurrerande synsätt på regionala problem vara av intresse. En sådan genomgång får också bilda bakgrund till en redogörelse av på vilket sätt det samhällsorganisatoriska betraktelsesättet kan bidra till den regionala forskningen.

Kapitlet beskriver översiktligt vårt sätt att "leta problem", men innebär också ett försök att placera in Österlen i sitt regionalpolitiska sammanhang. Det medför t ex att diskussionen av annan forskning i första hand tar sikte på den behandling de problem rönt som vi själva anser oss ha kunnat urskilja. Däremot utgör den inte en fyllig inventering av annan regional forskning. Våra iakttagelser

grupperar sig företrädesvis inom ett problemområde, där existerande teorier enligt vår uppfattning måste kompletteras eller helt nya språk bör konstrueras, vilket inte hindrar att enskilda forskare eller arbeten inom skilda discipliner givit många värdefulla bidrag och uppslag under systemanalysens gång. Referenser till dessa följer i den löpande texten.

Hur skall då den eventuella frukbarheten av det synsätt som lanseras i det följande kunna bedömas? För det första måste vi slå fast att huvudkriteriet är om perspektivet hjälper någon att förstå något. Frågan om användbarhet står i främsta rummet och när det gäller eventuella opponenter invändningar om vårt synsätts trivialitet litar vi till Johan Asplunds förträffliga utredning om strukturalismen.

Kanske kan man säga att frågor om trivialitet/icke-trivialitet och fruktbarhet/ofruktbarhet alltid är frågor om både forskningsprocessen och forskningsresultaten. (Och skall dessa frågor reduceras till det ena eller andra, så verkar det rimligare att reducera dem till forskningsprocessen. En teoris "fruktbarhet" är någonting pågående).

(Asplund, 1973, s 30)

2.1 REGIONAL DEBATT OCH FORSKNING

Tassemarksäventyret började med en relativt bred läsning av aktuell debattlitteratur för att fånga upp de förhärskade synsätten på regionala problem. Förhoppningen var att få kunskap om en för företagsekonomer något främmande värld och därigenom kanske undvika att alltför mekaniskt överföra metoder, vilka utvecklats speciellt för företag eller organisationer. Förvåningen över att finna ett "Norrlandsproblem" i det annars så expansiva Skåne utgjorde den enkla utgångspunkten. "Skånes baksida" och "U-landet Österlen" var några epitet man kunde stöta på i dagstidningarna. Vi gjorde

därför ett axplock ur den allt ymnigare glesbyggsdebatten.¹⁾ där vi fann åtskilliga teorier om och förklaring till stagnationen i avfolkningsregionerna. Recepten för förändring var däremot inte så talrika. Många författare skildrade regionalpolitiken utifrån ett starkt kritiskt perspektiv på de statliga insatserna. Bland debattörer och forskare kunde i huvudsak tre skolor urskiljas. Dessa har sociologen Thornström (1973) sammanfattat i en talande tablå.

A N A L Y T I S K T P E R S P E K T I V

Frågeställning:	Marxistiskt:	Populistiskt:	Teknokratiskt:
VAD ÄR GLESBYGD?	Kapitalets tillväxtkrav nödvändiggör avfolkning av vissa geografiska områden = glesbygd	Om ett område är olönsamt beror på vilken slags analys man gör	Vår ekonomi befinner sig i en ständig tillväxt; vissa områden är olönsamma
VARFÖR AVFOLKAS GLESBYGDEN?	Kapitalet behöver arbetskraft och en- hetliga resursområden. Koncentration nödvändig för skapandet av profit	Glesbygdshushållet söker i det längsta genom yrkeskombination etc stanna kvar. Politiska beslut tvingar fram avfolkningen	Individens vilja till välfärdsvinst. Produktionsföretagen tenderar att lokaliseras där de ger högst avkastning.

1) För att undvika missförstånd kan nämnas att endast vissa delar av SÖ Skåne klassas som glesbygd i strikt mening. Glesbygd definieras då som alla boställen med mindre än 200 invånare. En vidare definition talar om att glesbygd är "sådana områden, vilka ha ett för vissa samhällsaktiviteter vikande befolkningsunderlag och ett isolerat läge med avseende på dels kontaktmöjligheter med andra regioner, dels tillgång till såväl detaljhandelsservice som offentlig service." Se bl a Thornström (1973)

Frågeställning: Marxistiskt: Populistiskt: Teknokratiskt:

MASTE DETTA SKE?	Ja, med historisk nödvändighet (men inte med naturnödvändighet) för att garantera den privata tilläggnelsens profiter.	Nej, om den lokala befolkningen skaffar sig större kontroll över de lokala resurserna är yrkeskombination och viss naturhushållning lösningen.	Ja, med naturnödvändighet: välfärdssamhället. Problemet är ett "de kvarvarandes problem".
SAMHÄLLSPLANE- RINGS ROLL?	Staten och planeringen är ett redskap för att tillgodose kapitalets behov av ökade resurser, (råvaror och arbetskraft). Samhällsplaneeringen är "kapitalets instrument".	Välfärd kan mätas i andra termer än BNP. Koncentration av produktionen ej nödvändig för stigande levnadsstandard. Kognitiv motsättning mellan "expert" och folket. Generativ planläggning istället för mönsterplanläggning.	Skapa "livskraftiga" regioner, styra utvecklingen till lönsamma enheter och regioner genom aktiv lokaliseringspolitik. Välfärdsutveckling enligt maximering av service och arbetsvalmöjligheter.
ÅTGÄRDER? STRATEGI?	Glesbygdsproblemet är en fråga om vårt samhällssystem i dess helhet. Problemet kan endast lösas i sin egen totalitet genom ändrade produktionsförhållanden och kvalitativ förändring av den totala politiska ekonomin.	Satsa på lokalsamhället istället för centra som grundenhet för ekonomisk utveckling. Ekologisk och regional balans. "Folkkapitalism". "Späckhuggarprincipen". Parlamentarisk argumentation.	Anpassa "rummets" fördelning av produktion och konsumtion till målsättningen ökad välfärd för alla. Koncentration av befolkning till centralorter. Lindra effekterna i glesbygden.

Figur 2.1 Tre regionala perspektiv

Sammanställningen ger lätt intrycket att det förekommer tre parallella, lika etablerade perspektiv. Det är i så fall en synvilla! Den teknokratiska synen dominerar såväl den statliga politiken och byråkratin som en övervägande del av forskning och utredningsverksamhet, medan de andra riktningarna från skilda utgångspunkter kritiserar rådande uppfattningar inom svensk förvaltning. Även vi upplever den teknokratiska synen som otillräcklig. Den tränger inte särskilt djupt in i "mysterierna" och ger ingen eller dålig förståelse av t ex Österlens problem.

Utgångspunkten att studera en regions problem kom starkt att bidra till projektets motsatsförhållande till den etablerade, av ERU (Expertgruppen för Regional Utredningsverksamhet) stödda forskningen. ERU är ett inrikesdepartementet²⁾ närstående organ, vars bedömning av angelägenhetsgraden varit av stor betydelse för vilka regionala projekt som erhållit medel ur statliga vetenskapliga fonder t ex Statens råd för samhällsforskning och Riksbankens jubileumsfond.

ERU's syn på sin roll framgår bl a i det senaste betänkandet:

Enligt ERU's bedömning är det viktigt att ett fortlöpande ömsesidigt kontaktutbyte bedrivs mellan olika organisationer, forskare, politiker och tjänstemän. En rad samhällsproblem kan upptäckas på ett relativt tidigt stadium med hjälp av forskarinsatser. Samtidigt kan politiker och tjänstemän ge viktiga impulser vid uppläggnngen av forskningsprogram genom att visa på de problem som upplevs som ofullständigt analyserade.

(Orter i regional samverkan. SOU
1974:1)

2) ERU tillhör numera arbetsmarknadsdepartementet.

2.2 ÖSTERLEN I REGIONPOLITISKT PERSPEKTIV

Man kan med fog fråga sig om det överhuvudtaget existerar ett Österlenproblem enligt teknokraternas syn. Huvudintrycket efter ett antal intervjuer på central nivå och läsning av tongivande statliga utredningar samt ERU-rapporter under 1970-72 blev i alla fall att Österlens problem föll utanför ramen. Orsaken härtill står troligen att finna i nationalekonomins dominans inom regionalpolitik och forskning, en nationalekonomi med betoning på ordets båda led. ERU's sekreterare uppskattade för övrigt inslaget av nationalekonomer inom ERU till 50 %. Resten utgjordes av ekonomiska geografer/kulturgeografer, av vilka åtminstone de förstnämnda är starkt influerade av nationalekonomisk teori, ja rent av kan sägas vara en specialdisciplin inom denna. En kort rekapitulation av lokaliserings- och regionalpolitikens historia får illustrera vårt tes. (I bilageavsnitt 3.4 påvisar vi några effekter av den medvetna och omedvetna regionalpolitiken för SÖ Skånes vidkommande samtidigt som en analys av dominerande föreställningar genomförs i bil. 3.5).

Målet för den statliga politiken är det traditionella: ökad ekonomisk tillväxt, vilket de regionala målsättningarna får underordna sig. Tanken är att tillväxten av nationalprodukten främjas om undersysselsatta produktionsfaktorer (kapital, arbete) överflyttas från låg- till högproduktiva branscher/regioner.

Medlet var till en början främst den rörliga arbetsmarknadspolitiken och uppbyggnaden av AMS. Men senare uppmärksammades vissa negativa effekter. Några regioner, främst Norrland, sviktade betänkligt. För att i någon mån dämpa den snabba befolkningsavtappningen inrättades en mångfald lokaliseringsbidrag för att stimulera företag att investera i vissa basorter inom det sk stödområdet. Landet delades alltså in i två områden, stöd- och ickestödområdet, även om det också förekommer ett inre stödområde. För den befolkning, framförallt äldre och gifta, som blev kvar i ren glesbygd sökte

man ersätta den försämrade servicen genom sociala bidrag och uppmuntran av lokala initiativ t ex samkörning i samband med skolskjutsar, taxiresor till sjukhus, livsmedelsbussar etc.

Efterhand växte en mer nyanserad syn fram med ytterligare några regionala problemtyper. Det är främst här ERU's insatser kan spåras. Utifrån Christallers (1933) klassiska centralortsteori lanserades en tätortshierarki. Idéen övertogs av en arbetsgrupp inom inrikesdepartementet och i olika omgångar delades landets kommuner (i detta sammanhang kallade orter) in i ett antal kategorier efter befolkningsunderlag typ storstad, storstadsalternativ, regionala tillväxtcentra, serviceorter i glesbygd samt övriga orter. Terminologin skiftade gång på gång, men innehållet var i stort sett detsamma. Storstadsalternativet blev ERU's käpphäst. Här lyckades man på det praktiskt-politiska planet konstruera en handfast vision som låg i linje med de politiska strömningarna ("balanserad regional utveckling"). Bakgrunden var att allt fler under 1960-talets sista hälft vänt sig mot anhopningen av människor i storstäderna. Argument som åberopades var både den utarmning denna tillväxt innebar för avsidens belägna regioner och de ökade sociala och ekonomiska problemen de snabbt expanderande storstäderna stod inför. Storstadsalternativet utgjorde en kompromissformel mellan vad man upplevde som "den spontana utvecklingen" med extrem storstadstillväxt och en realistisk satsning i samtliga landsändar, vilket framförallt centerpartiet ansågs förespråka.

På det vetenskapliga planet motiverades storstadsalternativen utifrån resonemang om "optimal ortsstorlek". Det antogs existera ett värde, där fördelar ur näringslivets stordriftssynpunkt och olika odelbarhetsfenomen i det offentliga serviceutbudet harmonierade med hushållens intressen. Genom ERU kunde forskare mötas som hade angripit de regionala obalansproblemen från såväl företagens (t ex Thörnqvist) som hushållens (Hägerstrand) synvinklar.³⁾

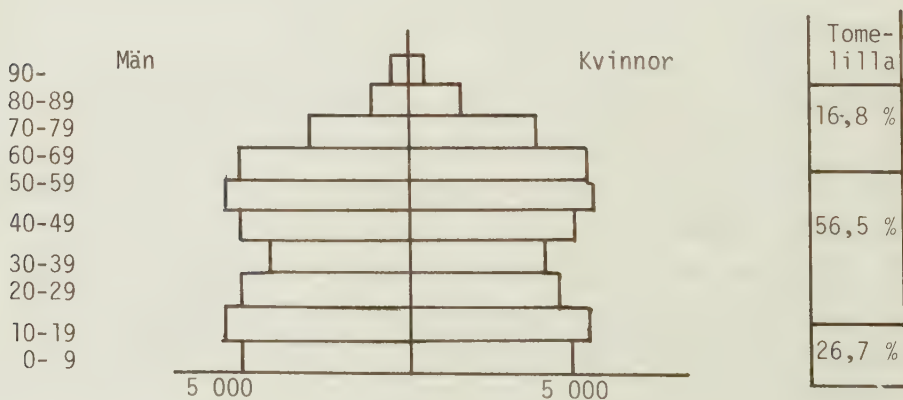
3) Se SÖU:1970:14-15

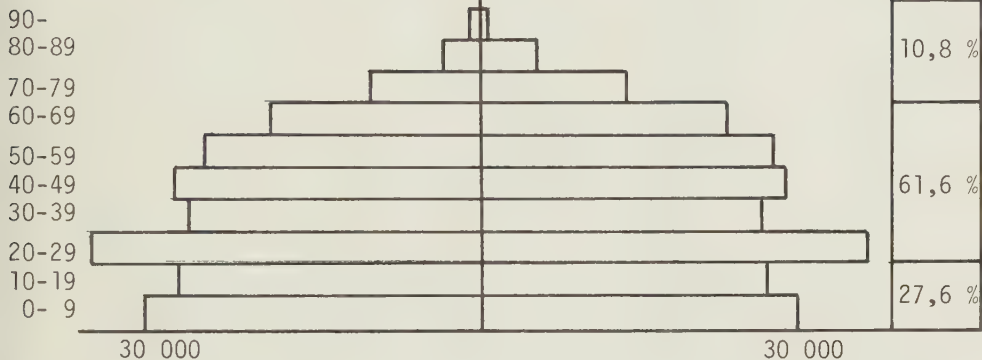
Kristenssons (1967) ansats att betrakta samspillet mellan hushåll, företag och offentliga myndigheter blev åtminstone på det teoretiska planet också ERU's. Den ursprungliga idealmodellen upptog målsättningen om cirka 10 storstadsalternativ, men ett stort hinder fanns fortfarande att övervinna. De expansiva orterna (regionala tillväxtcentra) bestod nämligen ofta av länsresidensstäder. När det slutgiltiga beslutet om satsningsorter togs i riksdagen december 1972, efter många turer på det regionala och lokala planet, hade planen urvattnats så långt, att storstadsalternativens antal (= 22 st) misstänkt väl överensstämde med antalet länsresidensstäder exklusive de tre storstäderna. Frågan om antalet storstadsalternativ kan också ses i samband med diskussionerna om ny länsindelning. Den statliga utredning (SOU 1967:23) som föreslog en nedbantning till ca 15 storlän fick samtidigt se sina förslag överlämnade till den sk länsberedningen (jfr. också bilaga 1).

Var kommer då Österlen in? Österlen tillhör inte stödområdet trots att många vanligt förekommande kriterier indikerar ett utpräglat problemområde.

2.2.1 Ofördelaktig befolkningsstruktur

Sö Skåne





Figur 2.2 Befolkningspyramiden för SÖ resp SV Skåne 1.1 1969

2.2.2 Negativ befolkningsutveckling

	1960	1965	1970	1960-70
Skurup	11 449	10 800	10 487	- 8,4 %
Sjöbo	14 891	13 963	13 286	- 10,8 %
Ystad	25 739	24 746	24 091	- 6,4 %
Tomelilla	14 661	13 643	12 977	- 11,5 %
Simrishamn	22 139	21 489	20 372	- 8,0 %
Sö Skåne	88 879	84 641	81 213	- 7,8 % ⁴⁾

4) Mellan 1960-70 var det endast 7 av landets 70 kommunblocksregioner som minskade mer (Arvika, Lindesberg, Mora, Härnösand/Kramfors, Sollefteå, Lycksele och Haparanda/Kalix) och perioden 1955-65 var minskningen 10,0 %, vilket endast överträffades av Sollefteå, Lycksele och Haparanda/Kalix.

Prognoser (enligt länsplanering 1967)

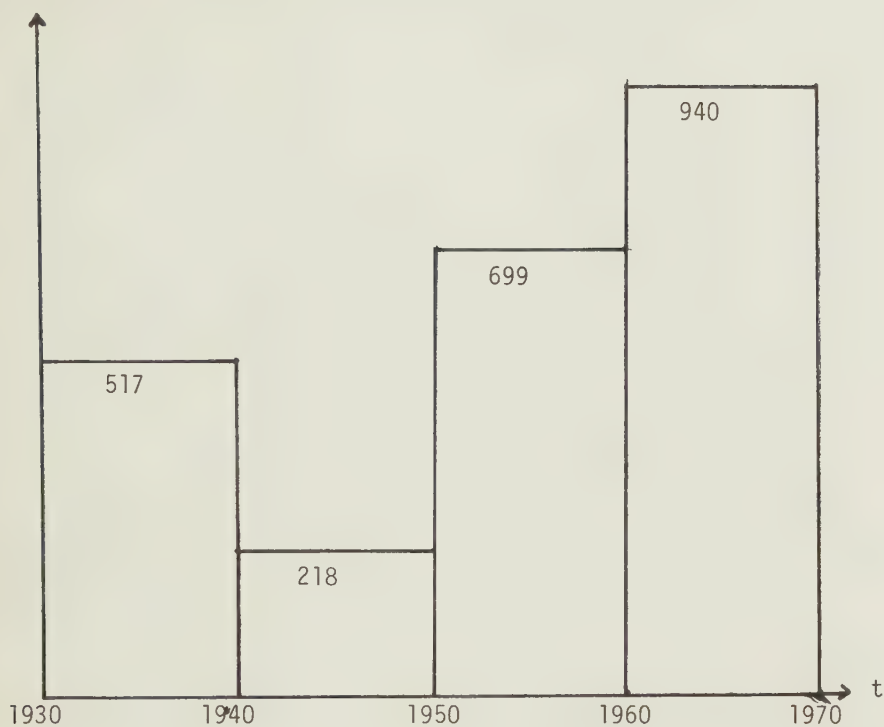
	1980	1970-1980
Skurup	10 800	+ 300
Sjöbo	12 300	- 1 000
Ystad	25 300	+ 1 200
Tomelilla	11 500	- 1 500
Simrishamn	19 500	- 900
Sö Skåne	79 400	- 1 900

Befolkningsminskningen i Sö Skåne är av gammalt datum, även om avtappningen varit speciellt stor under de senaste årtionden. Att observera är befolkningsökningen under 1920-talet liksom uppbromsningen av befolkningsminskningen under andra världskriget.

Befolkningsutvecklingen i de 5 sydöstsånska kommunblocken 1960-65

Kommunblock	Invånarantal den 1 januari åren							
	1920	1930	1940	1950	1960	1965		
Ystad	27.875	28.469	28.309	28.569	26.939	27.329	26.006	24.900
	+594	-160	+260	-1.630	+390	-1.323	-1.106	
Skurup	13.276	13.630	13.572	13.500	12.891	12.584	11.728	10.862
	+354	-58	-72	-609	-307	-856	-866	
Sjöbo	20.960	19.800	19.302	19.511	18.078	16.930	15.102	14.085
	-1.160	-498	+209	-1.433	-1.148	-1.828	-1.017	
Tomelilla	17.843	17.236	17.022	17.982	17.128	16.443	14.977	13.728
	-607	-214	+960	-854	-685	-1.466	-1.249	
Simrishamn	24.490	24.260	24.401	24.971	24.431	24.023	22.503	21.653
	-230	+141	+570	-540	-408	-1.520	-850	
Sydöstsåne	104.444	103.395	102.606	104.533	99.467	97.309	90.316	85.228
förändring	-1.049	-789	+1.927	-5.066	-2.158	-6.993	-5.088	

Antal
personer



Figur 2.3 Avfolkningens omfattning (medeltal/år) i de 5 sydöst-svenska kommunblocken 1930-1970. (Källa: Arne Hansson, Ystad).

2.2.3 Låg medelinkomst = låg skattekraft



Figur 2.4 Medelinkomsten i några skånska kommuner enligt 1967 års taxering.

2.3 ÖSTERLENS PROBLEM UPPMÄRKSAMMAS INTE

Varför har då inte dessa signaler, som på andra håll (Norrländ, Gotland), utlöst aktiviteter från statsmakternas sida? Teknokraternas förklaring till passiviteten/likgiltigheten pekar bl a på de ringa avstånden i Skåne. På liknande sätt bemöttes och avlogs också en riksdagsmotion⁵⁾ om att göra SÖ Skåne till ett lokali-

5) Motion 1972:47 av herrar Pettersson och Nelander(fp)

seringspolitiskt stödområde så sent som 1972. Till saken hör emellertid att även riksdagsmännen från Sö Skåne motarbetade förslaget (se för övrigt avsnitt 4.8).

Utan att förneka avståndens betydelse i t ex Norrland skall vi här bara stillsamt påpeka att en region faktiskt kan ha så dåliga allmänkommunikationer med omvärlden att det tar betydligt längre tid att förflytta sig än vad det fysiska avståndet vid första anblicken antyder. Österlen ligger i detta hänseende verkligen vid sidan om allfartsvägen. Än idag tar färden med buss och tåg från Kivik till Malmö längre tid än tågresan mellan Malmö och Göteborg. Stor del av de ansträngningar, som riksdagsmän och kommunala företrädare från Sö Skåne lagt ner på att förändra de centrala instansernas inställning, har mycket riktigt också inriktats mot att få till stånd bättre vägförbindelser till främst storstadsområdet i sydväst. Frågan är om man tillräckligt har beaktat de resonemang som Brox (1969) anför mot en sådan huvudstrategi.

...på det här sättet skulle vägen bara få betydelse genom att den skulle kunna underlätta avfolkningen av bygden. En man som har arbete flera mil från hemgården kommer snart att börja se sig om efter möjligheter till bostad nära arbetsplatsen, särskilt när detta arbete gör det omöjligt att dra några fördelar av att bo i hembygden.

(op cit, s 111)

Skillnaderna mellan de små otillgängliga fiskebyarna i Nordnorge och Österlen är naturligtvis stora, men det är slående att den andra varning som Brox utfärdar just gäller det närmast viktigaste målet för de lokala representanternas strävan, nämligen att öka möjligheterna till gymnasiestudier.

Sö Skåne har legat utanför vad som betraktas som normalt bilpendlingsområde (6 mil tur och retur) i förhållande till storstadsområdet i sydväst. Närheten till expansiva regioner kan för Österlen ha haft den effekten, att utflyttningen skedde stegvis. Till en

början pendlade man kanske till det nya jobbet, för att efter hand upptäcka hur ansträngande de långa resorna blev. Därefter flyttade man in till storstaden, samtidigt som kontakten med hembygden i viss mån kunde upprätthållas under helger och semestrar.

Ett annat ofta återkommande resonemang byggs upp kring fördelningen av den gemensamma knappa kakan. I nedanstående citat vävs frågan om avstånd samman med fördelningstänkandet. Väl att märka är det en länstjänsteman som uttalar sig och vi får i denna rapport många tillfällen att återkomma till hur starkt centrums syn genomsyrar statlig regional förvaltning.

Fråga: Spelar Österlen någon roll i detta sammanhang? Kan ni få gehör för Era önskemål om resurser under återopande av Österlenområdets svårigheter?

Svar: Det spelar en marginell roll. Kan man inte lösa problemen i Vilhelmina kan man inte komma och gnälla om Österlen. För vad är egentligen Österlens problem om man jämför med Vilhelmina kommunblock? Det är ju dock bara 5,5 mil från Simrishamn till Ystad, som är relativt stor stad med fin och hygglig service med sjukhus på toppen. Man har 7 mil till Kristianstad med ännu bättre service. Några längre avstånd till kvalificerad service existerar inte för Österlen-borna. Jämför då med de fantastiska avstånd som finns på den gröna delen av kartan.

Därför kan man inte förvänta sig att insatserna från statsmakternas sida för att vända utvecklingen osv med hjälp av centrala resurser. Man måste fråga sig om det är vettigare att ge 10 miljoner i lokaliseringstöd till Österlen än till Jokkmokk och Vilhelmina, där man har 40 mil till närmaste sjukstuga. Det är problem med helt andra dimensioner. Märk väl att det berör lika många människor i de kommunblocken i Norrland som nere i Österlen. Jag tror inte statsmakterna lägger sig så mycket i hur det går för Österlen!

(Länstjänsteman, L-län)

Denna nationalekonomiska fördelningssyn är förståelig och legitim om syftet är att omfördela inkomster och produktion. Men resonemanget riskerar att hamna i den fälla som säger att det man ger till en part nödvändigtvis måste betalas av någon annan. Vi vill som organisationsteoretiker främst anlägga ett annat perspektiv,

där utgångspunkten istället är brister i samhällets organisationsformer. Vi söker således efter modeller som bättre tillvaratar och utvecklar olika slags resurser.

Slutligen hotar även tätortshierarkin gå förbi Österlens problem. Därom handlar en stor del av denna avhandling, varför vi här bara antyder de största bristerna. Centralortsteorin stämmer dåligt med den historiskt framvuxna Ortsstrukturen i Sö Skåne. Området består av många jämnstora småorter, utan någon deciderad huvudort. Något storstadsalternativ finns inte, utan både Ystad och Simrishamn tituleras numera regionala tillväxtcentra, vilket i Simrishamns fall uppenbart strider mot de ursprungliga statliga intentionerna. Intrycket av Sö Skåne som en högsta grad perifer region förstärks därför ytterligare.

Ett indirekt stöd för vår kritik mot tätortshierarkins otillräcklighet och framför allt dess stora satsning på de högsta nivåerna i hierarkin hämtar vi från en artikel av Hägerstrand, där denne framstående kulturgeograf pläderar för en närmare analys av grupper av tätorter. Hägerstrand påpekar att det kritiska området för att upprätthålla en balanserad regional utveckling under de närmaste årtiondena snarare kommer att utgöras av hierarkins lägre nivåer. Dessa består i praktiken av system av mindre orter med mellanliggande landsbygd. Samtidigt tycks även Hägerstrand rikta vissa invändningar mot den övervägande nationalekonomiska planeringsfilosofin.

Då ekonomi och samhälle betraktas på ett sammanlagt sätt, som man brukar göra när ett nationellt perspektiv anläggs, framträder inte innebörden av konflikten mellan rörlighet och stabilitet med någon större skärpa. Arbetstagarnas oförmåga att snabbt uppträda, där de jobb erbjuds för vilka de har de lämpliga kvalifikationerna, ter sig som en tröghet eller imperfektion. Resurser sätts följaktligen in för att stimulera cirkulation, geografiskt och yrkesmässigt.

Det är först när ekonomin delas upp i sina regionala och lokala

beståndsdelar som det framgår tydligare vad det är för slags kostnads- och intäktsposter som döljer sig bakom tröghet eller som hög rörlighet för med sig. Det samhällsekonomiska räknestycket blir med en gång mycket mer komplicerat. Det står klart att det överhuvudtaget inte kan genomföras med rimlig grad av realism, om man inte skaffar sig fördjupade kunskaper om de regionala och lokala situationer inom vilkas ram medborgarna kommer i handgriplig kontakt med de ekonomiska, sociala och fysiska arrangemangen. Vi behöver veta mer om hur dugliga olika slags orts- och regionstrukturer är som yttre ram vid förverkligandet av skilda kombinationer av mål för samhällsutvecklingen.

(Hägerstrand: "Tätortsgrupper som regionssamhällen" Regioner att leva i, 1972, s 142)

Hittills har påvisats i hur hög grad Österlen fallit utanför den traditionella regionalpolitikens domäner, trots att iakttagna symptom väl kan beskrivas enligt det förhärskande språkets problemterminologi. Teknokratsynens förespråkare synes framförallt förklara ignoransen utifrån argumentet, att andra regioner befinner sig i ännu besvärligare situationer och måste prioriteras. Låt gå för detta resonemang, även om man fortfarande kan ifrågasätta huruvida centralbyråkratin verkligen haft kännedom om ovan indikerade problem. Fanns kunskapen måste "den politiska viljan" att påverka förloppet ha saknats. Innan vi går vidare skall vi ställa och delvis besvara frågan om regionalpolitiska insatser av norrlandstyp kunnat påverka utvecklingen av Österlen i positiv riktning.

Flera tecken stärkte - åtminstone vid tiden för detta projekts start - misstanken att punktvisa regionalpolitiska insatser i t ex Norrland trots stor omfattning givit kläna resultat. SIAR's studie över Norrbotten pekar bl a på att samordningen av stödåtgärderna var närmast obefintlig. Olika befattningshavare inom företag, frivilliga organisationer, kommuner och förvaltning var genom belöningsystemets utseende var för sig uppbunda till centra utanför regionen med sinsemellan skilda värdesystem och liten förståelse av de specifika problemen i Norrbotten.

Regionalpolitiken har alltför ofta haft karaktär av jippobetonade utspel. Uppföljningen av åtgärdernas effekter har länge lyst med sin frånvaro. När man på senare tid undersökt konsekvenserna har inriktningen ensidigt legat på antalet nya sysselsättningstillfällena. Även en sådan begränsad utvärdering visar att många lokaliserings- och regionalpolitiska åtgärder tunnats ut.⁶⁾ Genom olika "spill-off"-effekter har resurser ämnade för Norrlandslänen tagits i anspråk på andra håll. Ett exempel är frisläppandet av företagens investeringsfonder. Företagandet i stödområdet kan enligt vissa kritiker gälla kompetensen att förhandla med myndigheter. Många områdets pressade läge skapade goda konjunkturer för diverse fantasifulla luftprojekt. Men en sådan kritik riskerar dock samhället möta för varje satsning på det regionalpolitiska området från traditionella motståndare till den offentliga sektorns expansion. Förespråkar man som vi ett inlärningsperspektiv måste man även ge staten rätt att misslyckas nota bene om den lär av sina misstag! För Österlens del hade det därför troligen trots allt varit bättre att utsättas för statsmakternas intresse och mer eller mindre valhända regionalpolitiska försök än att helt negligeras.

2.4 REGIONALA PROBLEM SOM UTVECKLINGSPROBLEM

Nationalekonomins dominans har bidragit till att tränga undan erfarenheten att olika regioner till följd av historisk bakgrund, geografisk belägenhet och relationer till andra viktiga miljöfaktorer har olika problem och förutsättningar. Detta konstaterande stöds inte minst av praktikers iakttagelser. I en artikel i Plan (3/4 1970) visar t ex planeringsdirektören i Älvsborgs län hur tre områden i länet har sina speciella problem. I Boråsregionen bekymrar det ensidiga näringslivet, Dalsland har glesbygds- och kon-traktionsproblem medan trestadsregionen dvs Trollhättan/Vänersborg/Uddevalla står inför integrationssvårigheter. Samma sätt att disku-

6) Se bl a SOU 1974:82, Samverkan för regional utveckling.

tera sina respektive läns problem har vi senare mött både i M- och L-län. Kungstanken att olika regioner har olika problem ställer också krav på större variationsrikedom i den administrativa apparatens uppbyggnad och i samspelet mellan näringsliv och samhälle.

Om vår tanke är riktig räcker inte det antal regionala problemtyper ERU nu laborerar med. Vi tror emellertid ingalunda att olika regioners problem löses hur många typer ERU än lyckas urskilja. Med förfinade instrument eller nya uppsättningar generellt verkande medel kommer man ingen vart så länge man i grunden felformulerat problemen. Det krävs ett annorlunda synsätt, ett språk som tar hänsyn till unika kombinationer av resurser och förutsättningar samt sammanväger dessa till en helhet, grundad på en omformulering av skilda regioners problem till utvecklingsproblem.

Hur skall då ett nytt språk för att hantera olika regioners utvecklingsproblem se ut? En sak står klar; ett sådant språk får ej som hittills ensidigt trumfas igenom uppifrån och ner. De regionala aktörerna måste själva ges tillfälle att komma till insikt om sin regions problem och den egna situationen. Forskaren kan endast försöka tillhandahålla instrument för att få igång en process som leder till ökat medvetande. Till detta återkommer vi, men först skall vi sammanfatta; det nationalekonomiska språket är på grund av förkärleken för a) kvantifierade genomsnittsvärden b) jämviktsmodeller för prioriteringar och c) allmänt verkande handlingsparametrar otillräckligt för den här skisserade uppgiften. Ett utmärkt illustrationsexempel erbjuder läsningen av vad en professor i nationalekonomi skriver å propos regionalpolitikens mål. Efter ett såvitt vi förstår oantastligt resonemang visar han vart det nationalekonomiska perspektivet i dess förlängning leder. Vi kan efter detta inte förstå annat än att nationalekonomerna, åtminstone vad gäller den välfärdsekonomiska grenen, borde avhända sig sitt ansvar för att formulera regionala målsättningar.

Slutsatsen av vad som nu sagts blir att uppställandet av mål beträffande välfärdsutvecklingen mellan olika regioner - av typ landsdelar, län och kommunblock - inte kan rationellt motiveras (med de utgångspunkter som anlagts i denna uppsats). Därmed är också sagt att rationella motiv saknas för att uppställa regionala mål beträffande inkomstfördelningen.

Ett accepterande av sådana mål implicerar ett accepterande av en välfärds kalkyl, i vilken klar mannamån begås mellan personer boende i olika delar av landet. Kan ett sådant förfarande någonsin försvaras?

Såvitt jag kan se, intar den regionala indelningen inte på något sätt någon särställning framför andra gruppindelningar av befolkningen. Det finns därför inte mer fog för en regional inkomstutjämnning än mellan personer i olika åldersklasser, olika yrkesgrupper, olika religiösa samfund etc.

(R Bentzel: Några synpunkter på regionalpolitikens mål. Regioner att leva i, 1972, s 28)

I detta sammanhang finns också anledning att nyansera kritiken mot nationalekonomin. Invändningarna gäller en viss typ av nationalekonomi, medan andra riktningar verkligen söker anlägga ett utvecklingsperspektiv. Som exempel kan nämnas Kuznets (1953) och Myrdal (1967), vilka båda som bekant fått "nobelpriset" i ekonomi för sina försök att vidga sin vetenskap att även omfatta sociala och kulturella determinanter. Galbraith (1969) räknar också in "specialiserad begåvning och organisation" bland produktionsfaktorerna. Många av dessa utvidgningar av traditionell ekonomisk teori har nödvändiggjorts vid försök att förstå den "tredje världens" problem (jfr t ex Hirschman, 1958). Den forskning som ERU initierat eller stött har däremot i försvinnande liten utsträckning påverkats av detta vidare perspektiv, trots att regionala utvecklingsproblem borde ligga väl till för sådana föreställningar. Exempel på vilken forskningsinriktning som prioriterats utgör projektlistan under ERU's andra fas:

- uppskattning av produktionskostnader i olika delar av landet⁷⁾

7) För övrigt efter riksdagens anmodan.

- utredning av icke prissatta miljöfaktorer som påverkar företags- och hushållssektorn
- utveckling av en modell för regionala näringslivsprognoser
- analys av den långsiktiga utvecklingen av landets ortshierarki.

I och för sig vittnar kanske uppräknningen om en mer realistisk syn på regionala problem än tidigare. Ännu större förhoppningar ställer den senaste publikationen från ERU. I en idéhistorisk översikt över den regionala teorins utveckling stakar man - tydligt påverkad av Hägerstrand - ut en framtida linje, som ligger åtskilligt närmare det synsätt som redovisas i denna avhandling.

Under de senaste årtiondena har begränsningarna i modeller som förutsätter perfekt konkurrens med bl a en fri prisbildning på varor och tjänster blivit allt mer uppenbara. I en fjärde teoribildningsfas har idéutveckling i stor utsträckning gällt möjligheterna att inkorporera icke prissatta miljöfaktorer i analysen. Teoribildningen kring hushållssektorns agerande har därvid fått en mer framskjuten ställning. En rad olika ansatser har därvid prövats. Behovet av tvärvetenskaplig forskning och integration av forskningsresultat från olika områden har blivit allt mer betydelsefullt. Nya metoder har införts. Som exempel kan nämnas tidsåtgången och möjligheterna att använda tiden som mått på resursuppooffringar. Ett annat exempel är cost-benefitanalyser.

Som en vidareutveckling av den allmänna jämviktsteorin växer en ortssystemteori fram som inom sin tvärvetenskapliga referensram kan ta in forskningsresultat från olika vetenskaper.

(Orter i regional samverkan.
SOU 1974:1, s 15)

Hägerstrands tid/rum-modell skulle således kunna utgöra ett väsentligt element i en sådan tvärvetenskaplig referensram. Mot detta har vi i och för sig inget att erinra. Hägerstrands ambition är att ersätta de penningmått som idag vunnit terräng inom allt fler samhällsområden, trots att de vid en överföring från renodlat ekonomiska aktiviteter förlorar i realism. Tidsmättet är ett bättre alternativ att jämföra verksamheter vare sig de har ett pris eller inte. Fördelarna är främst att måttet kan översättas till rummets

dimension och att tiden från individernas horisont är begränsad (livstid, dygnet).

Med utgångspunkt från individernas sätt att budgetera sin tid och välja mellan verksamheter kan kulturgeograferna sedan bygga upp olika samhällsorganisatoriska modeller över barriärer och restriktioner. Man laborerar därvid med två aggregerade system: befolknings- och verksamhetssystemet. Anpassningen mellan dessa båda system utgör huvudproblemet och den måste ske under beaktande av vissa ofrånkomliga objektiva begränsningar av vilka de viktigaste sammanhänger med individens - och vissa verksamheters - odelbarhet. En intressant slutsats är att individen kommer att kontrolleras mer ju mer specialisering och samverkan tilltar. En annan är att åtgärder som vidgar en individs handlingsram samtidigt sluter en annans.

Ansatsen är snillrik och det är ingen tvekan om att alla handlingar kan uttryckas i tidrummet, men ändå vill vi hävda fruktbarheten av ett något annorlunda angreppssätt, åtminstone som komplement. Förutom de restriktioner Hägerstrand räknar med finns andra; psykologiska, sociala eller kulturella förhållanden kan blockera samhällets aktörer. Dessutom kan en restriktionsanalys aldrig mer än peka ut problemområden och påvisa inkonsistenser, vilket är mycket nog, men våra ambitioner är att genom vår forskning också stimulera till förändring. Vi är framförallt intresserade av aktörers föreställningar och olika historiskt framvuxna subjektiva restriktioner och strategiska barriärer mer än objektiva restriktioner i termer av att man inte kan vara på två ställen samtidigt.

Slutligen skall vi än en gång påminna om vår strategi att utgå från en perifert belägen regions problem, medan de synsätt vi ovan kritiserat framförallt inriktar sig mot att tillfredsställa centrums behov. Detta innebär inte att vi förnekar behovet av centrala insatser, men i det samhällsorganisatoriska aktörsperspektiv som

utvecklas i rapporten kommer centrums roll bli att stimulera till och stödja olika regionala initiativ. Därmed är grunden lagd för det kompletterande synsätt på regionala problem som denna avhandling söker presentera. I nedanstående motmatris sammanfattas de viktigaste utgångspunkterna och därefter avslutas kapitlet med en "programförklaring" varvid de främsta inspiratörerna avtackas.

Teknokraternas perspektiv	Det samhällsorganisatoriska perspektivet
Fördelning av knappa resurser; centrums roll att prioritera	Organisering av resurser: centrums roll att stimulera och stödja
Få problemtyper och generella medel	Regionala variationer med unika beroendeförhållanden
Centralorter/tätortshierarki	System av kommuner
Regional utveckling en fråga om teknisk och ekonomisk rationalitet	Regional utveckling en fråga om makt, ambitioner, kunskap och värderingar
Objektiva restriktioner	Subjektiva restriktioner och möjligheter

Figur 2.5 Ett alternativ till teknokratperspektivet

2.5 HÖRNPELARE I DEN SAMHÄLLSORGANISATORISKA ANSATSEN

2.5.1 Regionen som integrativ bas i samhällsplaneringen

Utgångspunkten är att det i all samhällsplanering ingår en territoriell dimension. I takt med ökade beroendeförhållanden mellan

olika branscher, mellan olika sektorer och mellan företag och samhälle ställs allt större krav på den regionala samhällsplaneringen. Det innebär inte att vi skulle förneka betydelsen av andra dimensioner eller att vi bortser från t ex motsättningarna mellan olika klasser eller befolkningsskikt. (se också Bilaga 1: Territoriets renässans).

Tyngdpunkten kommer att ligga på Österlens (SÖ Skånes) ställning i det system av regioner som håller på att växa fram i Sverige som ett resultat av

- 1 strukturuomvandlingen inom näringslivet
- 2 kommunernas minskande betydelse
- 3 de offentliga myndigheternas investeringar i infrastruktur i överensstämmelse med uppfattningen om en tätortshierarki
- 4 kommunikationernas utveckling.

Vi har i bilaga 1 antytt hur mängden av regionala och administrativa indelningar komplicerar samordningen och försvårar uppbyggnaden av de nya regionala helheter som behövs för att skapa en effektiv planering med demokratiskt engagemang och medinflytande. Vår studie skall bl a försöka bidra med synpunkter på frågorna hur arbetsfördelningen mellan samhälle och näringsliv skall se ut och hur ansvaret bör fördelas mellan olika organ på riks-, regional- och det lokala planet.

2.5.2 Regionen som ett socialt system

Mot att betrakta regional utveckling som enbart eller i huvudsak en teknisk eller ekonomisk rationell process ställer vi ett synsätt som lägger stor vikt vid makt, kunskap, ambition och värderingar dvs viktiga karakteristika hos sociala system.

Det sociala systemet innehåller struktur, teknik och teori.

Strukturen är de individuella medlemmarnas roller och relationer. Teorin består av de åsikter som finns inom det sociala systemet om dettas uppgifter, sätt att verka, dess miljö och framtid. Båda dessa faktorer återspeglar och påverkar i sin tur systemets tekniska sammansättning.

(Schon, 1972, s 26)

Till skillnad från fysikaliska eller biologiska system kännetecknas sociala system av att strukturen byggs upp genom individers eller grupperers samhandlingar och förväntningar om varandras samhandlingar. Det ömsesidiga utbytet bildar mer eller mindre regelbundna mönster och så snart vi lyckats formulera en regel som anger något slag av relation mellan enheterna kan vi tala om ett system. Strukturen kan - bl a beroende på syftet - beskrivas i flera dimensioner.

En vanlig indelning som också kommer att utnyttjas vid diagnosen av Österlens problem utgår från skilda samhälleliga aktivitetsfält: ekonomi, politik, idé och värde. Dessa anknyter till många aktörers egna föreställningar och kan alla ses som viktiga drivkrafter och restriktioner för förändring. Det är ur detta "system av förändringskrafter" vi senare skall abstrahera vissa problem eller delsystem som är av betydelse för hur förändring går till i regionala system.

När man tränger bakom den omedelbart upplevda verkligheten och det existerande språket kan iakttagelserna formuleras i mer abstrakta struktureringskategorier t ex intern och extern förenlighetsrelation, ledande delsystem eller informationsströmmar och barriärer. Man kan tala om ett systems öppenhet. Ett öppet system innefattar åtminstone någon komponent som har minst en förbindelse med någon instans utanför systemet. Andra systemkriterier är partialitet och totalitet, som har att göra med hur många av de sammanlagt existerande relationerna mellan de i systemet ingående komponenterna som är föremål för analys.

Slutligen förekommer också ett resonemang som härleds ur olika

systemmål t ex tillväxt, överlevande eller anpassning. Man kan tala om funktionella delsystem som underhåll, målformulering, kontroll eller strukturförändring. Kritiken mot systemteorin har speciellt skjutit in sig på denna aspekt. Man menar, som vi tidigare har berört, att en sådan analys ofta får en reifierande och konserverande effekt. Det är lätt att betrakta allt existerande som ändamålsenligt ur åtminstone någon högre princip. Vi skall därför iaktta stor försiktighet när vi i fortsättningen använder dessa termer.

Även om interaktionen sker enligt vissa bestämda spelregler (förväntningar, normer, sanktioner etc) är de inte en gång för alla givna. De kan förändras som resultat av nya beroendeförhållanden (tekniska uppfinningar, lagar osv), men också genom aktörers medvetna handlande. Den förnämsta sammanfattningen av dialektiken mellan individ-samhälle eller process-struktur har kanske Berger/Luckmann (1966) givit.

Som utvecklades i kapitel 1 kan forskarens främsta insats i den aktionsinriktade forskningen sägas bestå i att formulera nya språk och teorier om vad som krävs för en förändring. Ett värdefullt instrument ger analysen av processer och beteenden i det förflutna och slutsatserna om hur dagens struktur uppkommit.

Regionalpolitiken eller frågan om hur en region skall kunna utvecklas låter sig väl studeras som ett spel mellan olika aktörer. Vi har funnit att det dominerande språket kring regionala problem kraftigt missgynnar perifert belägna regioner. Ett lämpligare språk borde ta fasta på utvecklingen av knappa och bristande resurser samt organiseringen av dessa. Viktiga variabler vid denna organisering är makt, information, belöning, visioner och mål.

2.5.3 Regionen som ett system av organisationer

Vi har hittills argumenterat för ett aktörsperspektiv utan att klart utsäga vilka aktörer som är mest intressanta. Individer, grupper och organisationer kan vara aktörer, men vilka är då viktigast? En sociolog studerar både små och stora sociala system alltifrån smågrupper till hela samhällen, även om sociologin innehåller få teorier som kan tillämpas på hela samhället. Här kan kanske organisationsteorin bidra. Stora organisationer spelar i dagens genomorganiserade samhälle avgörande roller för samhällets förändring. Organisationsteorin har samlat en mängd kunskap om olika organisationers sätt att fungera. Men i det alltmer komplexa samhället synes framförallt samspelet mellan organisationer öka i betydelse. Organ för projektsamverkan och konfliktreducering växer upp och det intensiva samspelet märks både mellan företagen inbördes och mellan olika förvaltningsgrenar samt inte minst mellan företag och samhälle.

Flera organisationsteoretiker har därför givit sig i kast med uppgiften att utveckla teorier kring system av organisationer dvs en högre nivå i de sociala systemens hierarki än vad de hittills arbetat med. Till en början överfördes många föreställningar genom analogiresonemang till "multiorganisationer", men det dröjde inte länge förrän forskarna råkade i stora svårigheter, eftersom man hade bortsett från att varje nivå har sina särskilda egenskaper (jfr Stringer, 1967). Vilka är då dessa särpräglade kännetecken för "system av organisationer"? Och vilken metodutveckling blir nödvändig när man studerar ett system på högre nivå?

Vi jämförde till en början regional organisation med företagens organisation varvid målformulering, samordning och utvecklingsresurser kom att stå i förgrunden. Men snart kartlades att maktens organisering skilde sig markant mot vad vi tidigare hade upplevt. I ett lösare system av organisationer är makten fragmentarisk, koa-

litionerna tillfälliga, överblicken och identifikationen bristfällig, ansvaret utspritt och oklart, mål och visioner liksom verklighetsuppfattningen korsar varandra. Inom projektet fanns länge en tendens att bedöma dessa avvikelser från "normal" organisation såsom patologiska, men en sådan bedömning byggde på dålig insikt om de särpräglade förhållanden och integrationsmekanismer som verkar på en högre systemnivå. För att få impulser och uppslag till nya schematiseringar och metodinnovationer läste vi en del nyutkommen litteratur.

2.6 TRE INSPIRATIONSKÄLLOR

Som ersättning för en traditionell, omfattande och ofta osammanhängande litteraturgenomgång har vi valt att i koncentrerad form presentera de författare som vi står i störst tacksamhetsskuld till vad gäller att utveckla och anpassa organisationsteoretiska föreställningar till regionala utvecklingsproblem. De mest stimulerande organisationsforskarna har varit Rhenman m fl, Crozier och Schon. Trots heterogen bakgrund har samtliga dessa pekat ut makt, integration och inlärningsaspekter som avgörande element för att förstå hur förändring går till i stora komplexa system av organisationer, även om tonvikten lagts något olika. Metodologiskt har SIAR-traditionen (Rhenman m fl) framförallt hjälpt oss att ställa en diagnos på Österlens problem, medan Crozier främst bistått vid aktörskonfrontationer efter genomförda systembeskrivningar och Schon slutligen lärt oss mest om vad som krävs för att mobilisera resurser (se också slutkapitlet).

2.6.1 Eric Rhenman m fl

Rhenman har som organisationsteoretiker främst studerat - speciellt stora - företags långsiktiga planering. Men redan i förordet till "Företaget och dess omvärld" (Rhenman, 1969) framskyftar ett vidare intresse för samspelet mellan företag och samhälle, som även inklu-

derar hur samhället skall kunna påverka företagen. Grundtesen är att samhället skall kunna få de företag och de företagsledare det behöver (op cit, s 14). Rhenman menar att företag agerar i olika värдемилjöer och för att bli effektiva måste de följa spelets regler, hur omoraliska eller ansvarslösa dessa än tycks förefalla. Det ansvarskännande eller samhällsnyttiga företaget belönas sällan. Dessa tankar är naturligtvis provokativa och långt ifrån invändningsfria, men synen på företag och organisationer som instrument är lockande. Stymne utvecklar samma tankegång (se Stymne, 1970, s 28-32) när han emot den strukturfunktionalistiska överbetoningen av att organisationer avbildar skilda sociala strukturer eller uppfyller givna funktioner ställer tesen, att organisationer kan användas som medvetna förändringsinstrument. Olika påverkansgrupper ("sway groups") söker utnyttja organisationer för sina intressen. Det är alltså en fråga om makt, och likaväl som organisationer kan tjäna som verktyg för förändring kan de pressa tillbaka nya idéer.

De samhällsorganisatoriska studierna inom SIAR fortsatte och under senare år har man utvecklat referensramen ytterligare. Normann/Rhenman (1974) kritiserar den inom svensk förvaltning förhärskande mål-medel-modellen. Svårigheterna att bedöma offentliga organisationers effektivitet beror inte i första hand på att ansvariga politiker eller administrativa organ har svårt att formulera mål och bryta ner dem i lämpliga delmål, utan på att modellen dåligt avbildar statsförvaltningens styrproblem. Istället menar författarna med stöd av bl a Vickers (1965), att policyformulering på hög systemnivå sker i form av utvecklingshypoteser.

Sättet att styra är inte genom analytisk sönderdelning av styruppgifter i mål och medel, utan genom design av institutionella system i vilka man försöker uppnå något slags självreglerande egenskaper.

(Normann/Rhenman, op cit, s 10)

I den alternativa organisationsmodell som författarna skisserar

intar inlärningsbegreppet en central plats. Utgångspunkten är att organisationer verkar i olika miljöer och att det är viktigt för dem att förstå sin omgivning och det egna systemets roll (jfr Buckley, 1967). Kännetecknande är att förvaltningens uppgifter i de flesta fall siktar mot en effektivisering inte av enskilda organisationer utan av hela system av organisationer. På den överordnande nivån genomförs detta av "government". I analysapparaten utgör systemet av organisationer således ett styrt system, men vi är här framförallt intresserade av mer generella karakteristika för system av organisationer.

Effektiviteten i ett system av organisationer är avhängigt av relationerna mellan ingående organisationer och det därigenom bildade mönstrets förmåga till strukturomvandling. Indikatorer på systemets förändringspotential är bl a i vilken omfattning olika organisationer tillåts förvärva och utnyttja kunskap. Mål-medel-synen förhindrar emellertid den samlade probleminsikt som krävs för att nya systemlösningar skall kunna slå igenom. Den viktigaste faktorn är dock hur maktsystemet ser ut. Ett splittrat eller segmenterat maktsystem leder lätt till att starka status-quo-inriktade krafter uppstår och/eller att konfliktutjämnande institutioner skapas för mycket stora konflikter (ofta mellan två jämnstarka parter). Författarna ser också t ex branschorganisationer som dels ett "de svagas försvar" och dels ett "de traditionella affärsidéernas försvar". Samtliga dessa försvarsorganisationer hämmar uppkomsten och spridningen av nya och överlägsna affärsidéer.

Vilka mekanismer finns då för att förändra låsta maktsystem? Här pekar författarna i likhet med många andra på två kontrasterande system: "det fria systemet" respektive "det reglerade systemet". Det senare baseras på den ovan kritiserade mål-medel-modellen, medan totalsystemet i den fria varianten byggs upp underifrån genom marknaden, vars funktioner är att vara informationsbärare och svara för återföring. Om systemet, som oftast i praktiken, byggs upp som

en kombination mellan de två systemtyperna måste enligt författarna hänsyn tagas till:

...att varje reglerat system i stor utsträckning - och nödvändigsvis - måste fungera på ett sådant sätt att totalsystemet till en del byggs upp underifrån genom att de enskilda organisationernas inläring och försök att definiera sina roller i samband med försök att i varje fall i viss mån påverka de överordnade målen.

(op cit, s 25)

Det styrande systemets roll bör slutligen vara att söka åstadkomma en organisationsstruktur som överensstämmer med problemens komplexitet och har hög inlärningskapacitet. Bakom styrningen måste också finnas en överordnad vision om en väl sammanhängande helhet.

2.6.2 Michel Crozier

Den franske sociologen drar i en artikel upp riktlinjerna för en empiriskt inriktad analys av samspelet mellan organisationer och samhället som helhet. Genom att studera organisationerna - samhällets integrationsmekanismer - får vi också en fruktbar väg att nå kunskap om relationerna mellan mikro- och makrosociologi.

We would suggest that the problems of understanding how society functions and how it can develop is no longer so much one of analysing the basic elements - the social actors and the laws of their behaviour - but rather the mechanisms of integration by which society shapes the basic elements.

(Crozier: The Relationship Between Micro and Macrosociology. Human relations. Vol 25:3, s 240)

Men organisationerna skall inte studeras enligt det inom sociologin förhärskande institutionella synsättet, vilket i stor utsträckning har bortsett från det som är särpräglat för organisationsfenomen. Istället är intresset riktat mot vad som är gemensamt för dem alla, hur människor organisatoriskt löser samverkansproblem,

vilka kunskaper olika lösningar kräver och slutligen vilka kostnader som är förknippade med dem. Med denna syn intar historia och miljö en annan plats i analysen som befrias från historisk och funktionell determinism. Förändringsprocessen står i centrum och forskarens mål bör vara att söka blottlägga vilka mekanismer och nödvändiga villkor som krävs för att skapa integration. Crozier frågar helt enkelt efter hur något blivit som det är och inte varför något blivit som det är. De medvetna, rationella och organiserade handlingarna betonas.

Den metod Crozier anvisar utgår från postulatet att inga system av organisationer kan konstrueras utan makt, eftersom makten utgör den nödvändiga länken mellan önskvärda mål och mänskliga resurser. Analysen bör således inriktas mot maktens organisering. Maktrelationerna är emellertid svåra att urskilja och mäta. Därför föreslås en strategi att söka närma sig en organisation genom att analysera attityder, känslor och beteenden hos de grupper som bygger upp organisationen och spelar olika roller inom den. De viktigaste analysinstrumenten blir konflikter och deras ursprung, nyckelbeslut som berör dessa konflikter, typiska utfall och därigenom även implicita spelregler.

Mot denna bakgrund kommer struktur och hierarkiska förhållanden att ses som restriktioner som styr maktspelet.

Beroende på spelarnas organisationskapacitet kan interaktionen få olika utfall, och enligt Crozier står många organisationer idag inför utmaningen att genom att utveckla ömsesidigt accepterade spelregler kunna skapa maximal vinst för alla parter. Om så inte sker förblir deltagarna i låsta positioner och spelet blockeras, vilket endast ger minimal tillfredsställelse.

Hittills har vi presenterat Croziers begreppsapparat sådan han utvecklat den vid studiet av en organisation. Nu skall vi också se

hur han tar ett steg vidare till studiet av "organizational systems". Först ett definitionsförsök:

However, society is not composed exclusively of organisations. It regulates and controls itself through a large array of more or less loose sub-systems which tend not to be more than partially formalized and which cover, by overlapping each other in various degrees, the whole fabric of social activities.
(op cit, s 243)

De mäktigaste av dessa visserligen löst organiserade men ofta väl så konkreta system av organisationer utgörs av politiska-ekonomiska-administrativa komplex. Crozier anser att samma analys som han utvecklade för organisationsstudierna mycket väl kan överföras till studiet av organisationssystem, eftersom det framförallt är fråga om en gradskillnad mellan mer formellt organiserade sammanlutningar och system, vars relationer endast kontrolleras av medlemmarnas gemensamma intresse av stabilitet. Om forskaren tillför tidsdimensionen kan strukturen även i ett system med låg stabilitet och osäkra systemgränser fortfarande undersökas med hjälp av känslornas logik. Istället för spelregler som kanske saknas eller är mycket svåra att upptäcka, kan forskaren studera händelsesekvenser som indikerar osäkerhetszoner, där deltagarna själv betraktar sina beslut som oberoende, men forskaren ser som beroende. Huvudproblemet för Crozier är hur, genom vad han kallar institutionell inlärning, samspelet mellan dagens organisationer kan förändras från företrädesvis strängt reglerade spel till större samverkan och flexibilitet.

2.6.3 Donald Schon

Den amerikanske framtidsforskaren fäster genom sin populärt hållna och mycket innehållsrika bok "Beyond the Stable State" (1971, sv övers 1972) uppmärksamheten på ett framträdande fenomen hos sociala system, nämligen inadekvata reaktioner på förändringar. I en situation, där förändringar i vår omgivning sker i en snabbare

takt än någonsin, tenderar människan och hennes institutioner att reagera neurotiskt och förneka instabiliteten. Istället för att ta itu med förändringar och bearbeta dem vägrar vi överge tron på stabilitetens princip.

Kristecknen är åtminstone i det amerikanska samhället många; klyftan mellan mångfald/överflöd av konsumtionsvaror och skriande brist på offentliga tjänster, maktlösa minoriteter och kraven på ett decentraliserat, öppnare samhälle med större "mänsklighet". Schon är pessimistisk vad gäller de etablerade institutionerna. Dessa står mycket villrådiga och dynamisk konservatism, dvs ett socialt systems kamp för att förbli oförändrat, hindrar dem att angripa problemen.

Jag anser att förklaringen till de sociala systemens makt över sina medlemmar är den att dessa inte bara skänker ett levebröd, trygghet mot hot utifrån och löfte om ekonomisk säkerhet, utan också en tillvaro av teoretiska grunder, värderingar och en teknisk miljö som allt tillsammans ger individens liv en mening. Ett hot mot det sociala systemet hotar denna.

(Schon, 1972, s 42)

Det enda sättet att förstå och kunna påverka förändringsprocesser är att hos oss själva och våra institutioner bygga in inlärningsmekanismer. Huvudfrågan för Schon blir således att undersöka hur man lär om inläring.

Utmärkande för sådana handlingar som leder till omorganisation är att de på något sätt går utöver vad som är rationellt.

Som upphov till de flesta innovationer betydelsefulla nog för att åstadkomma en förändring, finns där individer som har ett mer än förnuftsmässigt engagemang, en extraordinär energi, en stridbarhet som ger dem kraft att bekämpa de etablerade institutionerna under lång tid, och en anmärkningsvärd skicklighet i gerillakrigföring.

(op cit, s 46)

För att förändras måste strukturen rivas ner. Den övervinns aldrig utan strid. Efter detta konstaterande söker dock Schon efter sådana mekanismer som kan byggas in i samhällsstrukturen för att skapa en fortlöpande utbildning, så att institutioner kan förvandlas utan ständiga, nedbrytande kriser. För att finna sådana mekanismer undersöker han lärdomarna från ett brett spektrum av social förändring (alltifrån affärsföretag till staten). Inom affärsvärlden sker idag en tillväxt efter nya strategier. Istället för vertikal eller horisontell integration, som på 40- och 50-talen, integreras företagssystem efter viktiga sociala funktioner. Marknadsmekanismerna räcker inte längre till för att anpassa ett sådant komplext system med många komponenter och svåröverskådliga relationer. Idag är företagen ömsesidigt beroende och var och en måste studera hur systemet i sin helhet skall kunna omvandlas.

Sociala förändringar åstadkoms inte genom centralt beslutade direktiv utan genom spridning av information och nya idéer. Detta kan ske och har i olika institutioner skett enligt skilda varianter av den klassiska s k centrum-periferi-modellen. Denna hade stor framgång under 1800- och första hälften av 1900-talet för t ex den industriella expansionen, den monolitiska kommunismen och imperialismen. Men modellen har senare börjat tillämpas som norm inom samhällsplaneringen och har då misslyckats bl a beroende på två viktiga faktorer:

- den dynamiskt konservativa miljön: processen har mer karaktär av spridning och spel än av kommunikation
- det rör sig ofta om spridning av hela teknologier istället för enskilda produkter eller tekniska metoder.

För att utveckla teorier om spridning av innovationer måste vi enligt Schon kartlägga befintliga system som är långt före de som behärskar teorin. Som exempel på sådana nämner han moderna affärsföretag och radikala rörelser. Genom att ställa de metoder som dessa sociala system använder mot de klassiska får författaren

fram följande:

Klassiska modeller för spridning av innovationer	Moderna affärsföretag och rörelsen
innovation utgör en produkt eller en teknisk metod	innovationen utgör ett funktionellt system
sättet för spridning är att det går vägen centrum-periferi	sättet för spridning är att systemet omvandlas
centrum är relativt fixerat, likaså ledningen	centrum varierar, ledningen likaså beroende på läget
budskapet är relativt fixerat; det som når ut är en avbild av det centrala budskapet	budskapet är något som utvecklas, men de olika budskapen är besläktade
räckvidden beror på centrums resurser och energi och av språkrörens kapacitet	räckvidden begränsas enbart av infrastrukturens teknologi
kommunikationen, "feedback" eller rapportering, rör sig mellan primära och sekundära centra	kommunikationen flyter både lokalt och totalt genom hela systemets nät

Figur 2.1 Två metoder att sprida innovationer (Schon, 1972, s 97)

Nya funktionella system som kombinerar flera tidigare separata element kan skapas antingen genom strategin att erövra kontroll över samtliga komponenter och ställa dem under gemensam ledning eller genom att förbinda de självständiga delarna i ett nätverk.

Ett nätverk utgörs av en serie olika element som är förbundna

med varandra genom en mängd olika kommunikationsvägar. Bilden av ett nät antyder en speciell sorts förbindelser, knutar i vilka flera trådar är hopbundna. Det finns också en antydning att varje element har förbindelse med varje annat element, men mer via varandra än genom ett centrum.

(op cit, s 161)

Varken centralstyrd likformighet eller periferins mottryck och strävan efter självständighet kan lösa dagens organisationsproblem. Vad som enligt Schon behövs är "en differentierad, förnuftig, ständigt förändrad men samordnad reaktion" (op cit, 159). Schon förespråkar provisoriska lösningar i form av t ex skuggsystem som fyller tomrummet i tiden mellan oberoende serviceorgan, där organisationer tilldelas olika roller i nya funktionella system.

3 METODER ATT STÄLLA DIAGNOS

Samhällsforskaren måste, i likhet med naturvetaren, avgränsa och definiera sitt studieobjekt, men uppgiften är svårare bl a eftersom han själv utgör ett viktigt element i det undersökta sociala systemet (jfr Skjervheim, 1971).

Att betrakta en region som ett socialt system innebär inte heller en magisk "sesam-öppna-Dig"-formel. En rad frågor måste besvaras av den som ämnar studera ett sådant system. Normann pekar t ex på följande:

Social systems analysis is a very complex process in which one, to some extent or to a large extent:

- a) does not quite know what comprises the system under study and what is outside the system; that is, does not know what the whole is and how it should be described;
- b) does not know what should be considered the parts of the system;
- c) does not know what the problem is or even if there is one;
- d) does not know the goal, at least in positive terms like a specification of a desired system state or even direction;
- e) does not know whether a solution exists.

(Normann, 1970a)

Vår strategi blev att söka formulera ett problem och på så sätt besvara även övriga frågor. Därför koncentreras redogörelsen i detta kapitel kring de metoder som använts vid diagnos av Österlens grundläggande problem och kring vår inlärningsprocess. Inlärnningen illustreras genom några problemformuleringar vid olika tidpunkter, som återspeglar upplevelser av systemet och dess förändringar samt försöken att utveckla relevanta språk för att förstå systemet.

Många har känt sig kallade att beskriva den intellektuella odysse forskningsprocessen onekligen utgör. Beroende på inriktning - t ex samhälls- eller vetenskapsorientering (jfr Løchen, 1972) - har olika moment betonats. Zetterberg (1962) och Mao Tse-tung (1967) får representera dem som i första hand understryker vandrigen från praktik till teori och åter till praktisk tillämpning.

Företrädare för en mer renodlad vetenskapsorientering uppehåller sig däremot flitigt vid mer eller mindre formallogiska manipulationer. En ofta förekommande indelning av forskningsprocessen med rötter i naturvetenskaperna ser preciserad frågeställning, val av modell, hypoteser, datainsamling, bearbetning och analys som typiska inslag, medan faktorer som hur forskaren arbetar för att formulera sitt problem, och hur resultaten presenteras eller används i regel faller utanför. Flertalet samhällsforskare påstår visserligen inte att dessa steg återspeglar deras egentliga arbete, men ännu tycks många mena att "myterna" upprätthåller ett språk som möjliggör att forskningen kan kommuniceras till och förstås av andra forskare, dvs som underlag för intersubjektiva validitetstest. Varje forskare - eller utredare för den delen - vet emellertid, att det sällan förekommer någon enkel plan att rätlinjigt följa från början till slut. Arbetet löper cykliskt eller snarare dialektiskt. I stället för de i metodhandböckerna omhuldade dogmerna torde en syn på forskningsprocessen som en produktionsprocess, där kunskapen växer fram dialektiskt i växelverkan mellan "verkligheten" och vetenskapsmannens instrument, bättre beskriva det faktiska tillvägagångssättet under ett forskningsprojekt värt namnet.

Påpekandet att forskningsprocessen framskrider dialektiskt riskerar dock bli så allmänt att innehållet trivialiseras. I ett försök att ge mer substans åt begreppet listas nedan därför några motsatspar som i vår relativt paradigmlösa situation varit speciellt fruktbara. (Dialektiken mellan tes och antites nådde dessutom ofta syntesens form genom tremannagruppen.)

Organisation	Miljö	Delar	Helhet
Ystad	Simrishamn	Restriktioner	Möjligheter
Historia	Framtid	Vår forskning	ERU:s
Struktur	Process	Populism	Marxism
Örestad	Österlen	Empiri	Teori
Centrum	Periferi	Systemanalys	Aktörsanalys
Malmö	Kristianstad	Organisations- teori	Sociologi
Samarbete	Konflikt		

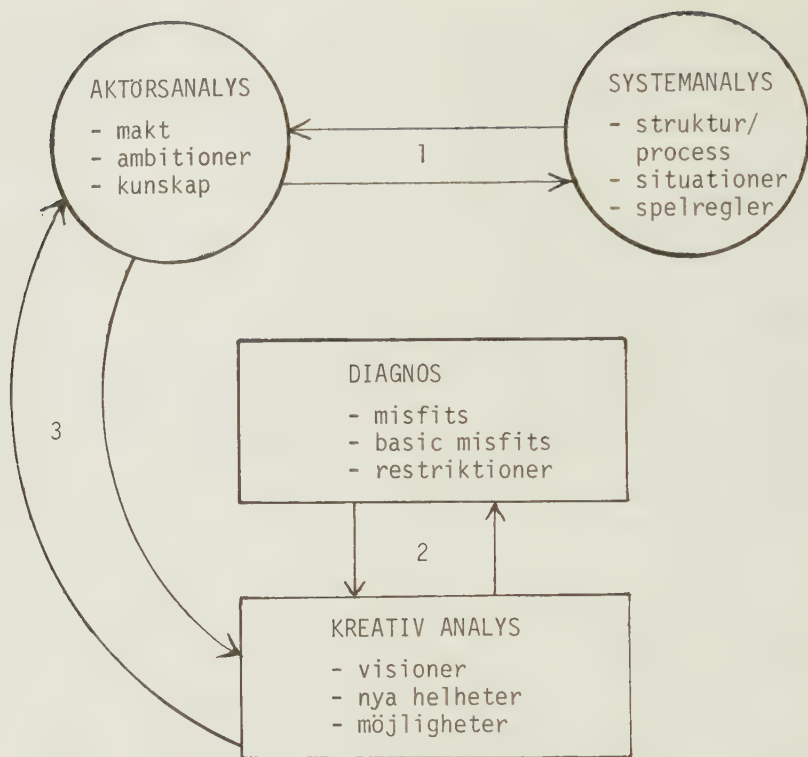
Figur 3.1 Några använda motsatspar

3.1 DIAGNOS GENOM DIALOG

Forskaren måste reducera verklighetens komplexa mångfald. Därför väljer han utifrån egna och andras erfarenheter ut några aspekter som han tror är fruktbara. För aktionsforskaren dominerar samspelet mellan två aspekter när regionens grundläggande problem definieras ur spänningar mellan:

- 1 regionen som ett objektiverat socialt system med processer, strukturer och restriktioner
- 2 regionala aktörers föreställningar, handlingar och visioner.

Först i detta perspektiv kommer den systemanalytiska metoden till sin fulla rätt och kan demonstrera sin överlägsenhet genom att möjliggöra systembeskrivningar med t ex olika nivåer, interaktion mellan system och miljö samt ledande delar och drivkrafter. Utan detta samspel med aktörsanalysen begränsas ofta systemanalysen till att bli steril teknikuppvisning och i värsta fall accepteras existerande strukturer kritiklöst (jfr Silverman, 1970). I lika hög grad som



Figur 3.2 Aktionsforskningens "dialoger"

aktörsanalysen befruktar systemanalysen kompletterar och utvecklar den senare förståelsen av aktörernas verklighetsuppfattningar och vilka handlingsmöjligheterna är. Arbetet bedrivs i huvudsak genom att aktörers utsagor ställs mot varandra och mot olika experters (inklusive forskarnas egna insatser för att samla information). Så-lunda spåras olika blockeringar, myter och dominerande föreställ-ningar, men även nya idéer och lösningsförslag.

Förutom ur dialogen mellan aktörs- och systemanalysen (1) växer forskningsproblemet fram när diagnosen ställs emot de möjligheter forskarna upplever dvs kreativ analys (2). Den tredje betydelsen av

dialogbegreppet ligger för oss i formerna för analysens förmedling till aktörer för att göra dessa medvetna om vad som krävs för förändring (3). Dessa former bestäms till stor del efter pedagogiska överväganden.

Tillvägagångssättet har stora likheter med analytiskt inriktad psykoterapi, men den samhällsorganisatoriska aktörsanalysen skiljer sig på ett antal vitala punkter från psykoanalys och -terapi. Hur arbetar då psykoanalytikern? Svaret är inte så enkelt att ge, eftersom olika skolor arbetar efter delvis helt olika recept. Trots detta vill vi emellertid med Horney (1968) ange vissa generella faser under psykoanalysen.

1 Initialfas

- processen startas, kontakt byggs upp mellan analytiker och analysand.

2 Diagnos

- utifrån analytikerns kunskap om patientens tidigare liv och vad han berättar om sig själv och sina relationer till andra såväl i det förflutna som i det närvarande, om sina bekymmer och besvär, om sin attityd gentemot sig själv samt om sina fantasier och drömmar. Ett väsentligt inslag utgör upprepning av gamla mönster mot analytikern.

3 Återföring av analysen

- viktigt att delge analysen vid rätt tidpunkt och att följa reaktionerna så att nytt material erhålles,
- analytikern bör ej ge råd utan mer hjälp av allmänmänsklig eller filosofisk art.

Om diagnosfasen skärskådas finner man psykoanalysens kärna. Metodens karakteristikum är teorierna om det undermedvetnas roll. Analytikern söker tolka innebörden av de informationer patienten läm-

nar och söker då i första hand efter undermedvetna processer, neurotiska böjelser eller tvångsmässiga lösningar. Analysarbetet bedrivs emellertid inte primärt för att avlägsna symptom, utan för att få fram "varningssignaler" som indikerar en dold sjukdom dvs en neuros.

Till en början måste konstateras att vi ingalunda genomfört den typ av djupstudier på enskilda aktörer som psykoanalysen förutsätter. Snarare är det inför studiet av regionen som helhet vi sökt inspiration från psykoanalysen genom att försöka koppla aktörers (och organisationers) biografi till regionens historia. Kan då den för individualterapi utvecklade psykoanalysen analogt överföras till ett "system av aktörer"? Många forskare understryker farorna av att mekaniskt överföra teorier från en systemnivå till en annan och viktigen av att klargöra vilka specifika integrations- och förändringsmekanismer som verkar på varje nivå. Lyckas detta undviker vi risken för psykologisk reduktionism t ex att personifiera regionen.

En annan skillnad är att psykoanalysen startar med att en människa söker hjälp för ett eller annat som bekymrar henne (eller den närmaste omgivningen). Detta forskningsprojekt initierades däremot av oss själva varför patienten/klienten i stor utsträckning är "konstruerad". Psykoanalytikerns erfarenheter har också kodifierats i en teori som hjälper honom, medan det samhällsorganisatoriska aktörsparadigmet ännu är outvecklat. Föreställningarna om det undermedvetna kan snarare ersättas av begrepp där makt och kunskap relateras till praxis d v s aktörens position och erfarenheter från produktionslivet eller det vidare sociala livet (jfr Marx' "kunskaps-sociologi", Veblens "vested interests" eller Schons "dynamisk konservatism").

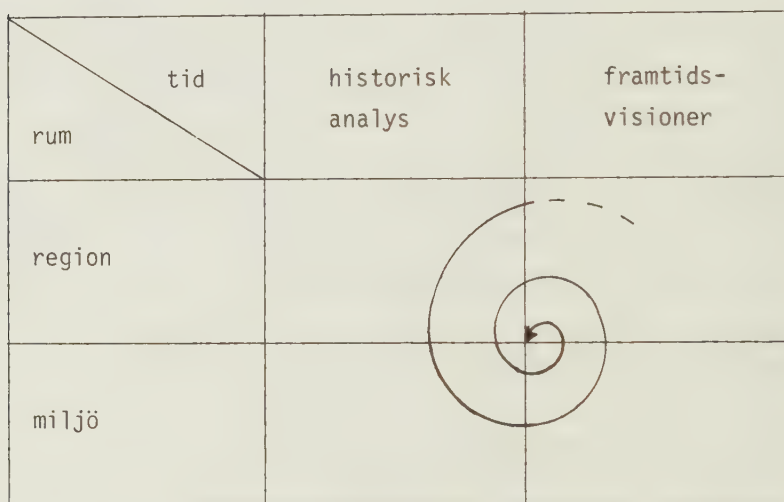
Avslutningsvis ska vi emellertid peka på en likhet. Den grundläggande definitionen av "sjukdom" riktar i båda fallen in sig på skilda hinder som försvårar möjligheterna att utveckla en individ, or-

ganisation eller region enligt sina unika förutsättningar. Den in-
neboende potentialen kan frigöras först när insikt uppnåtts om vil-
ka tillbakahållande krafter som verkar. Analytikerns inställning
ska präglas av ödmjukhet inför de aktörer han går i dialog med,
vilja att lära sig något av deras erfarenheter och att ge stöd i
växtprocessen. Samtidigt som vi inte har en analytisk teori som å
priori tillskriver människor vissa intressen (t ex av ekonomisk el-
ler klassmässig natur) misstror vi dock liberalernas tro att var
och en vet sitt eget bästa och alltid handlar rationellt. Människor
kan bl a ha ett "falskt" medvetande, misstolka situationer eller
underskatta egna resurser. Som organisationsteoretiker är det vår
uppgift att hitta "hanterbara" spänningar och utveckla en handlings-
orienterad diagnos, där kraven att ange både restriktioner och möj-
ligheter måste uppfyllas. I grunden är detta angreppssätt framstegs-
optimistiskt. Vi söker således efter mekanismer som är påverkans-
bara för de aktörer vi vill hjälpa, men ansatsen garanterar inte
att man finner några sådana mekanismer. Som också nämndes i inled-
ningskapitlet vägleds detta sökande av organisationsteoretiska
föreställningar om vad som utgör god organisation.

3.2 EN DYNAMISK OCH STRUKTURELL ANALYS

Efter den relativt breda litteraturöversikten över regionala prob-
lem (jfr kapitel 2) blev den fenomenologiskt inspirerade huvudstra-
tegin att utgå från "här och nu". Analysen byggde på aktörers före-
ställningar, minnen och förhoppningar, vilka kartlades genom modi-
fieringar av tekniker hämtade från motivationsforskningen (jfr
"critical incidence", Herzberg m fl, 1959). Arbetsgången kan i hu-
vudsak beskrivas som att vi dels gick inifrån och ut, dvs vi börja-
de studera problem inom systemet och relatera dessa främst till in-
terna faktorer för att därefter vidga referensramen och i den in-
begripa även faktorer utanför. Dels orienterade vi oss från nuläget
först bakåt i historien och riktade sedan intresset mot framtiden.
Mer eller mindre visionära framtidsspekulationer gav värdefulla in-

sikter i dagens strukturer, samtidigt som de pekade ut strategiska element att närmare studera genom historiska tillbakablickar. Förutom tidigare nämnda Crozier och Schon (se 2.6) har framför allt Mills (1959) men även Israel (1972) påverkat oss att anlägga detta dynamiskt/strukturella perspektiv. Ansatsen beskrivs i nedanstående matris, där den inåtgående spiralen avbildar en successiv avgränsnings- och definieringsprocess av system och forskningsproblem.



Figur 3.3 Den dynamiskt-strukturella analysen

3.2.1 Några förebilder

Många marxinspirerade samhällsforskare har under senare år med kraft kritiserat förhärskande samhällsmodeller bland såväl amerikanska som svenska sociologer. Strukturfunktionalismen och "utbytesteorier" har genomsyrat inte endast sociologin utan hela raden av samhällsvetenskapliga discipliner. Dessa modeller

är enligt kritikerna atomistiska dvs koncentrationen ligger på delarna och ej på formuleringen av satser om hur helheter ser ut. Det finns också en tendens till reduktionism; de sociala fenomenen förklaras ofta med hjälp av begrepp från en "lägre" systemnivå t ex psykologi, biologi eller fysik. De är också ahistoriska dvs strukturers utveckling och förändring negligeras i sökandet efter regelbundenheter.

Mills (1959) slår fast att analysen av samhället måste ske efter principen om "historisk specificitet" (en term hämtad från Marx). För samhällsvetaren kan det inte existera något som "människans natur". En sådan föreställning skulle antingen baseras på metafysisk spekulatation eller biologisk reduktionism. Varje samhälle och epok skapar sin människa, varför det avgörande i stället blir "människans kultur".

Varje sociologi värd namnet måste vara en "historisk sociologi". Den måste, som Paul Sweezy så träffande formulerat saken, sträva efter att skriva "det närvarande som historia".

(Mills, 1971, s 162 sv ö)

Vi blir nämligen medvetna om mer omfattande strukturer framför allt under de skeden när de genomgår förändringar; och dessa förändringar, i sin tur, upptäcker vi först när vi för in en tillräcklig historisk tidsrymd i vårt synfält. För att kunna förstå växelspelet av influenser mellan små miljöer och större strukturer, likaväl som för att kunna kartlägga de krafter utifrån som verkar inom de små miljöerna, måste vi använda oss av historiskt stoff.

(op cit, s 165)

Organisationsteorin har också utvecklats mot att särskilt betrakta samspelet mellan organisation och miljö och se organisationen som ett öppet system. Rhenman (1969) analyserar t ex växelspelet mellan företaget och dess arbets- och värdemiljö. En grundläggande tes är att organisationsproblemen vanligen uppstår till följd av strukturella miljöförändringar dvs sådana utan återgång. Beroende på företagets inre struktur och karaktär står olika strategier till förfogande för att uppnå inre och yttre överensstämmelse.

Selznick var när han myntade begreppet "organisationens karaktär" en av de första att anlägga ett historiskt betraktelsesätt inom organisationsteorin (Selznick, 1957). Den nära anknytningen till gestalt- och utvecklingspsykologin framgår av att karaktären både innefattar en historisk-genetisk dimension och en funktionell helhetsuppfattning av organisationen.

3.2.2 Kritiska händelser och förändringsprocesser

Den analytiska apparaten uppmanade oss således att studera förändringsprocesser och deras drivkrafter, att koppla dessa till skilda strukturmönster i regionen för att indikera viktiga problem och att diskutera viktiga betingelser för avsiktliga förändringar. Adekvat förståelse av ledande förändringsprocesser i sociala system kan endast erhållas om man väljer lämplig utsiktspost. Det finns alltid två extrempunkter att undvika; forskaren får inte vara alltför kort- eller närsynt så att han "inte ser skogen för bara träd" och lika farligt är att inta för stor distans eller anlägga alltför långsiktiga perspektiv. Slutsatsen är att han måste välja en balanserad strategi som innefattar en vandring in i och ut ur systemet samt växlande korta och långa perspektiv. Utgångspunkten bör dock vara de "täta" och "konkreta" fenomen som aktörer upplevt. Det främsta motivet för denna ordning är att det emancipatoriska kunskapsintresset i första hand siktar till att öka aktörernas förståelse. Vi fann en användbar metod i att söka efter "kritiska händelser och förändringsprocesser". Dessa blev dels ett sätt att söka relatera förändringsprocesser och strukturmönster till verkliga individers upplevelser av ett skede, dels kunde kritiska händelser också betraktas som typiska för olika delprocesser.

Våra samtalspartners ombads därför bl a ange viktiga milstolpar i Österlens historia. Svårigheter uppkom snart, eftersom varje samtal genererade mellan 10 och 15 sådana särskilt markerade händelser. Efterhand nämndes naturligtvis vissa händelser mer frekvent

än andra, men vad garanterade att dessa verkligen var de mest relevanta? Sovrings- och aggregeringsbehovet pekade således på forskarnas avgörande roll i abstraheringsprocessen. Detta intryck förstärktes av att vissa händelser, som vi själva ansåg betydelsefulla för att förstå regionens situation, tenderade att "försvinna" eller bara omnämnas i förbifarten.

I denna situation tillgreps knepet att utgå från sådana aktörer som rimligtvis kunde bedömas ha bäst överblick kombinerat med forskningsrapporter från andra discipliner och annan litteratur. I sista hand styrdes dock urvalet av den preliminära referensramen och egna kritiska upplevelser av systemet.

3.2.3 Visioner som interaktionsinstrument

Forskare som vill förändra aktörers förhållningssätt till framtiden kan utnyttja ett instrument, som idag brukar sammanfattas under det vida begreppet "visioner" (jfr närbesläktade "scenarios" och "provisoriska utopier"). Olika samhällsvetare eller politiskt verksamma personer har givit något olika innebörd åt begreppet men framträdande drag är i regel t ex (1) en viljeinriktad inställning till framtiden (2) helhetsperspektivet och det delvis intuitiva (3) att tonvikten ligger på "process" och ej "mål" och (4) den motivationella aspekten.

Visioner har använts på delvis olika sätt under projektets gång. Redan från början utgjorde de en viktig ingrediens i frågeschemat. Avsikten var framför allt att få fram vilka problem aktörerna uppfattade som de viktigaste, men tillvägagångssättet lämnade också ett slags biprodukter, som senare visade sig värdefulla och efter en bearbetning genererade en relativt fullig lista på "lösningsförslag" (jfr 5.5). Vi gjorde emellertid vid olika tillfällen också egna små försök att formulera visioner. Ett av dessa avslutade för övrigt en delrapport¹⁾ och återfördes senare direkt till ut-

1) "Vem skall ta hand om sydöstra Skåne? - en inventering av brister i regional organisation." Lund 1972.

valda aktörer. Konstruktionen var i stort sådan att två framtidsalternativ kontrasterades; den ena en "hotbild" med framskrivning av de drivkrafter som verkar idag och vad som antagligen sker om inget görs; den andra en "löftesbild" som innehåller en vision om hur regionens särart bör utnyttjas bättre genom aktiv koppling till mäktiga intressen utanför regionen. (Se avsnitt 6.1). I det senare fallet utnyttjades visionerna för att med hjälp av aktörernas reaktioner ytterligare precisera problemet och som en metod att uppmana till handling.

Understrykas bör också att detta kapitel framför allt behandlar de inledande arbetsmomenten samt några återkommande drag i den dialektiska forskningsprocessen. Metodfrågor kommer därefter att diskuteras fortlöpande i anslutning till de olika kapitlen.

3.3 "SYSTEM SURVEY"

Enda sättet att få en genuin problemupplevelse, rikliga detaljkunskaper och kunna bestämma vilka aspekter som är mest fruktbara, bedömdes vara att interagera och upprätthålla kontakter med regionala aktörer på så många sätt som möjligt givet de begränsade resurserna. Med viss rätt kan vi tala om "deltagande observation". Förutom ett stort antal samtal och intervjuer har vi eftersträvat att delta i skilda sociala sammanhang (alltifrån informella samtal i frisersalonger och på marknader till att medverka i paneldebatter om Österlens framtid eller kommuners och länsstyrelser försök att "sälja" landsändan). Massmedia har också bevakats intensivt; Ystads Allehanda och radions Sydkvart har haft tre trägna läsare respektive lyssnare under de gångna åren. Litteratur om området - både fack- och skönlitteratur - har liksom ett digert utredningsmaterial inte minst från länsstyrelserna givit värdefulla inblickar och uppslag. - För övrigt har datainsamlingen med denna mjuka uppläggning till stor del varit en kontinuerlig, aldrig helt avslutad process.

Metoden har förutom en delvis okontrollerbar ström av informationer, gett möjlighet att bedöma tillförlitligheten av data genom jämförelser mellan olika uttalanden och statistikens utsagor. Samtidigt som tillvägagångssättet lett till förkastanden av många arbetshypoteser har ibland oväntade informationer givit uppslag till nya intressanta hypoteser (jfr Daun, 1970). Upplevelserna tvingade förstås fram misstanken att våra mödor och kunskaper ofta varit otillräckliga; åtskilliga gånger har vi känt hur svårt det är att "greppa" ett socialt system.

Den mer strukturerade delen av datamaterialet består av ett antal intervjuerier, varav de två första genomfördes under 1970. Därefter har tvåbetygsstudenter under vår handledning varit ute "på fältet" i olika omgångar 1971-73. Dessutom har en del av de ursprungliga respondenterna fått ta emot återbesök. Sammanlagt har ca 150 personer utsatts för vår frågvishet. De första ca 50 intervjuerna blev sannolikt mest betydelsefulla för att ställa diagnosen, varför det kan vara speciellt intressant att redovisa vårt tillvägagångssätt under detta skede. Detta sker i bilaga 2 och där diskuteras först urvalet av respondenter och påpekas att även detta influerades av problemuppfattningen och dess förändring. Till en början var vi inte heller till fullo medvetna om distinktionen mellan aktör och expert. Det visade sig snart att många av våra första respondenter spelade mer aktiva roller än vi ursprungligen hade föreställt oss. Respondenter valdes framför allt ur kategorierna: kommunala befattningshavare och förtroendemän, företagstjänstemän och företagare, regionala och centrala statliga myndigheter samt övriga. Sistnämnda grupp innefattade bl a journalister, riksdagsmän eller andra som förväntades ha antingen god överblick eller specialistkunskaper (t ex sociologer, kulturgeografer och andra forskare). Samtalssituationen utmärktes främst av vår vilja att 1) söka förstå regionens problem och situation sådan respektive respondent uppfattade dem och 2) aktörens egen roll visavi dessa problem och situationer. I bil 2 frågade vi oss emellertid om vi inte delvis misslyckades att koppla dessa två aspekter till varandra (se sid 2:5 - 2:6).

Intervjumaterialet bearbetades efter flera olika principer. Den bärande blev att söka finna kritiska händelser och processer samt att sovra bland dessa och integrera och aggregera dem till meningsfulla helheter. Händelsekedjor kunde därvid urskiljas eller konstrueras bl a med hjälp av aktörer med god systemöverblick och forskarnas egen referensram och egna kritiska upplevelser. Till stor hjälp blev också djupstudier kring särskilt strategiska beslut eller lyckade respektive misslyckade förändringsförsök. Genom analysen av dessa kunde vi överbrygga den tidigare påtalade svårigheten att koppla aktörers praktik till regionens utveckling.

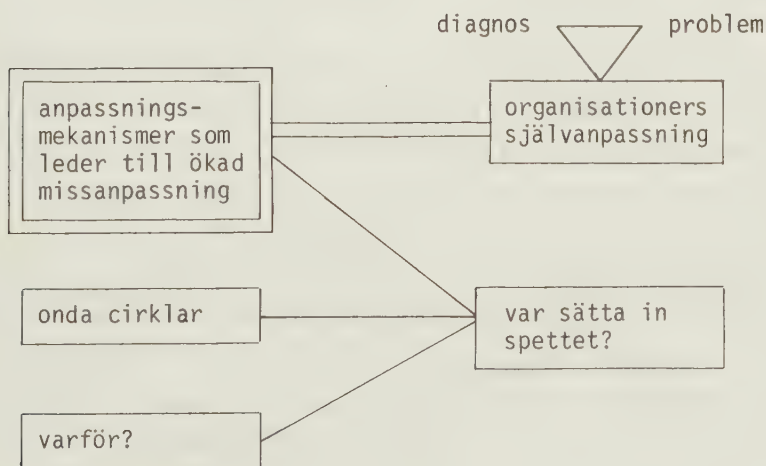
3.4 MISFITANALYSER

Aktörssamtalen avslöjar indirekt olika strukturer. Det mest effektiva instrumentet är att ställa aktörers känslor, föreställningar, versioner och tolkningar av ett händelseförlopp samt framtidsalternativ mot varandra för att försöka tränga bakom till synes oförenliga uttalanden och finna strukturella fenomen som kan förklara skillnaderna. "Mjukdata" kan också stämmas av mot och kompletteras med andra forskares iakttagelser om förhållandena i systemet, antingen insamlade enligt den för projektet gällande referensramen eller på annat sätt. Forskaren får därigenom möjlighet att bilda sig en helhetsuppfattning om systemet av aktörer, dominerande föreställningar och viktiga spelregler men även om restriktioner och möjligheter.

Arbets sättet kan också - på en högre abstraktionsnivå - sägas utgöra systemangreppssättets huvudmetod. En övergripande sats i detta är att ett systems funktion hänger samman med hur olika delar av systemet stödjer eller stör varandra och om systemet överensstämmer med dess miljö. Dialektiken i vår metod har just bestått i att växelvis finna överensstämmelser - dvs att bygga upp mönster eller helheter där olika delsystem eller aspekter kunnat integreras - och att leta efter icke-överensstämmelser (misfits). Det är ofta de

sistnämnda (spänningar, motsättningar och konflikter) som för forskningen framåt. Dahlman och Gärdborn (1974) har visat hur några olika författare använt misfitbegreppet. Det har t ex använts som en analysmetod (Alexander, 1964) och en teknik för att beskriva problem eller som en språkbrygga mellan två föreställningsramar (Normann, 1970b). Rhenman (1969) utnyttjar begreppet i sin beskrivning av hur olika organisationsproblem framför allt uppstår till följd av ett systems bristande anpassning till miljöns utseende. På liknande sätt fast med tonvikten lagd på design utnyttjar Hall och Fagen (1965) detta instrument.

Misfitanalysen får de facto ersätta psykoanalytikerns intensiva samtalsterapi och blir det viktigaste instrumentet för att blottlägga strukturella motsättningar. Förebilderna inom SIAR (t ex Rhenman, Normann) utnyttjar också denna metod. Rhenman framställer därvid två teser; misfit förutsätter ursprunglig fit och i varje socialt system existerar det mekanismer för själv Anpassning. Schematiskt kan SIAR:s grundläggande diagnosapparat illustreras i nedanstående figur.



Figur 3.4 Diagnosmetod utvecklad inom SIAR.

Det sjuka tillståndet uppkommer således när avsiktliga försök att komma till rätta med en önskad situation inte leder till önskat resultat utan i stället förstärker problemen. Forskarna/konsulterna har dessutom en tentativ teori om att flertalet onda cirklar orsakas av diskrepanser mellan signifikanta aktörers insikt och makt. Slutligen återförs problemen till påverkbara faktorer dvs organisationsstruktur och vad forskarna kallar styrsystem (jfr "var sätta in spettet?").

Teorin om ursprunglig fit och spontan själv Anpassning kan ifrågasättas åtminstone på den samhällsorganisatoriska nivån. Bakom dessa föreställningar tycks ligga tankar om aktörers rationalitet, vilka efter psykoanalysens framfart förefaller problematiska. Likaså överbetonas det harmoniska utgångsläget. Trots att SIAR-forskarna är väl medvetna om att konfliktfria tillstånd sällan är eftersträvnsvärda, eftersom de flesta organisationer fungerar bäst under viss stress, finns ofta en tendens att förhårliga överensstämmelser i tidigare skeden (se t ex diagnos av Byggsverige i Dahlman/Gärdborn, 1974, eller Rhenmans beskrivning av kommunernas roll i AB Sverige, 1973).

Tankarna om balans och överensstämmelse utgör för oss snarare diagnostiska instrument som forskaren visserligen är tvingad att använda, men han måste ha klart för sig att instrumenten ej avbildar den motsägelse- och motsättningsfyllda verkligheten. Man kan lära sig mycket om ett systems sätt att fungera genom att spåra tidigare överensstämmelser, men grundinställningen måste ändå vara att äldre tillstånd oåterkalleligen är förbi och att nya - mer komplexa integrationsmekanismer - måste eftersträvas. Med dessa reservationer, som är väsentliga när man vill studera och söka påverka förändringsförlopp, har vi dock valt att fortsätta misfitanalysen, varvid diagnosen bestämdes i ett antal etapper:

a utsagor från aktörer/experter om Österlens situation formule-

rade i mer eller mindre vardagsnära termer med "face validity";

b problembeskrivningarna fördjupades i anslutning till andra forskares språk och egna upptäckter;

c schematiseringar från modern organisationsteori utnyttjades för att formulera preliminära arbetshypoteser och delmönster;

- iakttagna misfits relaterades till erfarenhetsmässigt relevanta delsystem vid social förändring t ex systemet av arbetsuppgifter, institutioner, kognitiva resurser, värderingar och makt för att bevara och förändra,
- misfits i ett dynamiskt perspektiv: hur de vuxit fram, aktuella förhållanden och framtidstendenser,
- dessutom bedömdes vilka misfits som hade sitt ursprung i bristande överensstämmelser mellan region och miljö,

d delmönster aggregerades t ex med avseende på regionens förmåga att överleva eller utvecklas enligt olika alternativ;

e slutligen sammanfattades analysen i en basic misfit.

Låt oss avslutningsvis sammanfatta den utförda analysens syften och räckvidd i en figur.

PARADIGM språk för frigörelse		
Hur problemet växer fram	Syfte	Validering
- konkreta ind. upplevelser - misfits - basic misfits	- att nå i viss mening överlägsen systemkunskap - förstå varför det finns olika föreställningsramar	- så många misfits som möjligt förklarade - styra och stimulera förändringsprocesser

Figur 3.5

3.5 PROBLEMFORMULERING OCH SYSTEMAVGRÄNSNING

Den inlärnin g forskaren genomgår innebär ett ökat medvetande såväl om det studerade systemets situation som på vilket sätt hans metoder, språk och övriga resurser - t ex ekonomiska eller personliga - bäst kan utnyttjas för att bidra till förändring. Återstoden av kapitlet ägnas ett försök att beskriva vår inlärnin g genom att välja ut några för forskningsprocessen avgörande problemformuleringar. De skall inte ses som helt åtskilda utan utgör successiva påläggningar kring den grundläggande motsättning (basic misfit), där regionens problem kan härledas ur en dubbel omställningsprocess från jordbruksdominerade till nya produktionssystem och från lokala till regionala beroendeförhållanden.

Samtidigt är vi dock som tidigare nämnts anhängare av det dialektiska synsättet som betonar kvalitativa språng. Redogörelsens huvudvikt kommer därför ligga på vissa kritiska upplevelser som lett till omdefinieringar av Österlens problem eller vår ställning. Inlärnin gens kvalitet avgörs delvis av hur väl en sådan tillbakablick lyckas formulera de olika stegen som vettiga länkar i en medveten process för att nå djupare insikt i de studerade processerna. I anslutning till problemformuleringarna behandlas också systemgränser och vilka "snitt" vi funnit speciellt användbara.

3.5.1 Avfolkning - ett problem för vem?

Vid projektstarten kretsade vår problemuppfattning kring den avfolkning som sedan länge kunnat iakttagas på Österlen. Utflyttningen var resultatet av färre arbetstillfällen inom de areella näringarna - främst jordbruk men även inom skogsbruk och fiske - och otillräcklig tillväxt inom industri och övriga sektorer. Detta fenomen hade som bekant inte enbart drabbat Österlen utan gällde stora delar av Sverige. Men varför flyttade då människor och var det önskvärt? Frågan om människors grundläggande behov berördes när teorier-

na om "pull" eller "push" som mäktigaste drivkraft ventilerades och jämförelser gjordes med andra avfolkningsbygder.

En av de allra första problemformuleringarna löd just: Hur kan det existera ett "Norrlandsproblem" i Skåne? Frågan avspeglade mest vår ringa kunskap, men det var fler än vi som var offer för föreställningen att det i Sverige endast fanns två regionala problem, nämligen Norrland och storstädernas tillväxt.

Statlig styrning genom arbetsmarknads- och lokaliseringspolitik blev endast en "anpassningsplanering" till vad som uppfattades utgöra "den spontana utvecklingen". Pull-tänkandet dominerade då människor i första hand ansågs flytta för att få bättre inkomst i storstaden. Balgård, Brox och Jörn Svensson²⁾ m fl ifrågasatte häftigt denna syn och senare sociologiska undersökningar talade mer för push-teoriernas giltighet. Människor sökte hålla sig kvar i den bygd där de vuxit upp. De tog de arbeten de kunde få inom skogs- och jordbruk, andra säsongsarbeten eller pendlade inom rimligt avstånd. Samtidigt hoppades man på det stora undret i form av en större industrietablering. Till slut resignerade man dock och såg sig tvungen att flytta dit arbetstillfällena fanns.

Daun påvisade planerarnas etnocentrism, vilken utmärks av att deras subjektiva värdeskalor om hur det goda livet bör gestaltas överförs till planeringen för andra människor. Nödvändigheten av en central disponering och planering av samhällets gemensamma resurser kunde vi dock inte förneka, men problemet formulerades som hur maximal valfrihet mellan olika livsformer skulle kunna åstadkommas och hur man kan motarbeta att människor påtvingas en livsstil som de inte önskar. Argument om samhällsekoniskt slöseri med förbrukning av dyr infrastruktur spelade också in, speciellt eftersom Sö Skåne av många upplevdes ha stora framtida utvecklingsmöjligheter, men att det till dess måste ligga i träda.

2) Balgård (1970), Brox (1969), J. Svensson (1969), Daun (1971).

Motsägelserna mellan den centralt beslutade lokaliseringsspolitiken och vad människor faktiskt upplevde ställde frågan om demokratisk participation på sin spets. Vid jämförelser med andra avfolkningsbygder var det några fenomen eller snarare frånvaron av dem på Österlen som slog oss. I Norrland hade lokala motståndskrafter mobiliserats på många håll. Varför hade inte motsvarande uppstått på Österlen? För att förstå detta sökte vi fördjupa förståelsen.

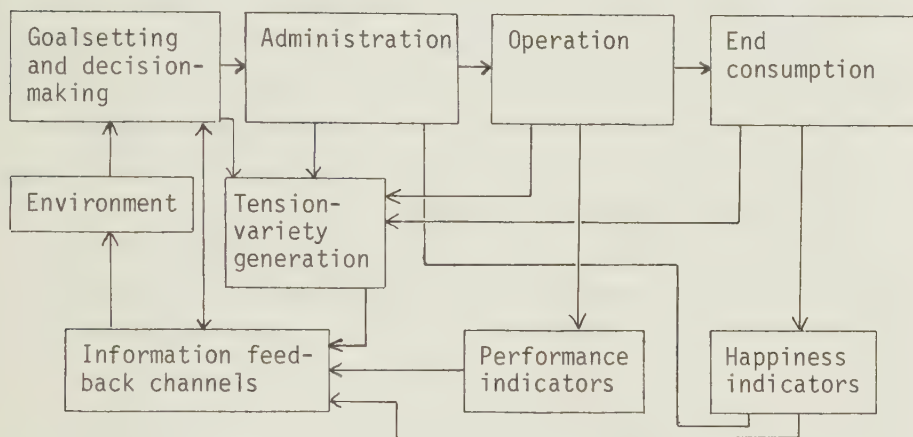
Österlens avfolkningsproblem skilde sig i många avseenden från Norrlandslänens. Bl a hade avfolkningen och "förgubbningen" pågått längre. Dessutom hade övergången varit "smärtfriare" genom att arbetstillfällen fanns i det relativt närbelägna och starkt expansiva Malmö-Lundområdet. I jämförelse med förhållandena i Norrland var det få redan etablerade familjer som riskerade att behöva flytta, utan de grupper som drabbades var i huvudsak ungdomar, som inte kunde erhålla mot deras utbildning svarande arbeten inom regionen. Några dramatiska avskedanden förekom inte heller annat än i undantagsfall (jfr Skoläst 1967). Vanligast var att de äldre stannade kvar inom jordbruket så länge de orkade och av de arbetslösa var majoriteten sådana äldre personer som av olika skäl inte "passade" för industrin varken på Österlen eller annat håll. Basen för protester och massaktioner saknades därför under lång tid.

Sammanfattningsvis uttrycktes problemen till en början ofta i demografiska eller strukturekonomiska termer. Hushållens och de enskildas valsituation stod i blickpunkten. De fem kommunblocken i Sö Skåne bedömdes i de flesta ovannämnda avseenden på grund av historiska omständigheter och produktionsbetingelser utgöra ett homogent område.

3.5.2 Strukturell förnyelse är en fråga om samhällsorganisation

De flesta av de bekymmer eller problem respondenterna uttryckte kunde således härledas till strukturomvandlingen inom jordbruket. En

sådan förändring av näringslivet ställer stora krav på olika institutioners anpassningsförmåga. Institutioner byggs i sin tur upp av system av organisationer och här såg vi en möjlighet att tillämpa den organisationsteoretiska kompetensen. Genom vår handledare introducerades bl a Buckleys sociala systemmodell.



Figur 3.6 Modell enligt Buckley över samhällsstrukturens viktigaste delsystem.

Samhället ses alltså som ett system, där målsättning och beslutsfattande hör till de viktigaste aspekterna. Utmärkande är att det rör sig om flera beslutscentra - med skilda mål och värderingar - som utformar samhället och beslutar om olika aktiviteter. I första hand nämns statliga organisationer, företagen och deras organisationer samt fackföreningar och politiska partier. En central tes hos Buckley är att man i de västliga ekonomierna antagit att utfallet i "end consumption" skulle vara optimalt. Ett alternativ skulle vara att betrakta "end consumption" som mål och att de politiska och ekonomiska strukturerna inrättades som medel att uppnå målen. Diskussionerna om Buckleys modell blev intensiva med resultatet att

gruppen ansåg den vara alltför rationalistisk - dvs mål-medel-cen-
trerad.

3.5.3 Kunskap och makt krävs för regional organisation

Andra forskare hjälpte oss senare att bättre förstå vilka processer som verkar i stora komplexa system av organisationer (jfr Rhenman m fl, Crozier och Schon). Ett kännetecken för dessa är det fenomen som bl a Maruyama (1963) kallat positiv feedback dvs avvikelser från ett systemtillstånd kan förstärkas trots eller snarare på grund av att flera sociala aktörer agerar för att "återställa ordningen". Genom att åtminstone tentativt betrakta regionen som en "lös" organisation kunde vi utnyttja olika organisationsteoretiska koncept kring social förändring. Förutom det produktiva systemet blev kunskap, makt och värden avgörande för att förstå vilka strukturer och processer som verkar för och emot förändring.

Vår inventering av brister i regional organisation ställde maktrelationer i förgrunden. Visserligen hade samarbetskommittén för SÖ Skåne bildats, men vår tydligaste observation blev att området saknade "huvudman". Länsgränsen aktualiserade hypotesen att Österlen behandlades styvmoderligt och att detta var en orsak till åtskilliga kommunkonflikter eller att flertalet administrativa instanser intog en handlingsförlamad och passivt optimistisk hållning.

Utgjorde de fem kommunerna verkligen ett "system"? Speciellt stora frågetecken fick man sätta för Sjöbo och Skurups tillhörighet. Kvar blev en trekommunkonstellation med ett allas krig mot alla och med länsgränsen som försvar för status quo. Det bör poängteras att det främst var några organ utanför, t ex AMS, som ville se regionen som en sammanhängande enhet. Samarbetskommittén tillkom på initiativ av de båda landshövdingarna och blev också närmast en försvarsorganisation när kommunalförbund började organiseras på andra håll i Skåne.

Ett annat fenomen som tidigt slog oss var i hur hög grad den begynnande svenska regionalpolitiken i slutet av 1960-talet och början av 1970-talet bedrevs enligt ett prognostänkande. Mycket stora delar av länsstyrelsernas planeringsavdelningar och för övrigt också kommunerna bands upp av gigantiska befolkningsextrapoleringar. Diskussionerna gällde vilka mer eller mindre raffinerade metoder som skulle användas för att bedöma befolknings- och näringslivsutvecklingen fram till 1980. Influerade av debatten mellan olika framtidsforskare valde vi en annorlunda utgångspunkt, som i stället framhäver planen på bekostnad av prognosen. Framtiden är inom vissa gränser alltid påverkbar och då räcker det inte med trendframskrivningar eller att enbart välja mellan ett antal alternativ. Man får inte heller vara så defaitistisk eller fatalistisk som många beslutsfattare inom SÖ Skåne tycktes vara inför Örestadsvisionen och 20-årsperspektivet (se även 5.4). Man inväntade passivt den troligaste utvecklingshypotesens förverkligande, utan att vidta åtgärder för att åtminstone förbereda sig eller söka utnyttja de möjligheter som kunde dyka upp. Samhällsplaneringen måste styras av ambitioner "att skapa framtiden" (jfr Dolci, 1970).

3.5.4 Olika regioner har olika problem

En Stockholmsresa blev värdefull för att klargöra hur regionalpolitiskt ansvariga tänkte. Varken på central politisk nivå (departement) eller i ämbetsverk var man medvetna om Österlens speciella situation. Med reservation för att vi inte talade med t ex den handfulla regeringsmedlemmar som själva tillbringar sommaren på hembygden Österlen överraskades många befattningshavare synbarligen av våra undersökningsresultat. Från Stockholms horisont tycktes man hysa uppfattningen att Skåne i stort sett utgjorde ett homogent expansområde. Befintlig statistik och liknande var i bästa fall uppdelad på M- respektive L-län. Informationer från perifert belägna regioner silades genom sektorfiltret.

Med i vårt bagage fanns den grundläggande organisationsteoretiska sats som säger att organisationer verkar i skilda miljöer och att miljöförhållanden ställer olika krav på organisationers uppbyggnad. Erfarenheterna från Stockholm befäste intrycket att den officiella regionalpolitiken i alltför liten utsträckning beaktar att olika regioner har olika problem. Av tesen följer bl a att den administrativa apparaten inte nödvändigtvis behöver ha samma utseende i t ex sydvästra som i sydöstra Skåne. Troligen är både behovet av och förutsättningarna för t ex samarbete mellan grannkommuner betydligt större i ett expansivt område, medan samspelet i en stagnerande region ofta får karaktär av noll-summespel dvs vad den ena parten vinner förlorar den andra.

3.5.5 Österlen kan inte undgå att "utvecklas"

Men SÖ Skåne kommer inte att förbli ett avfolkningsområde! Många av våra respondenter opponerade sig redan 1970-71 mot länsstyrelsernas negativa befolkningsprognoser och menade att utvecklingen i den "gröna vågens" tecken skulle vända. Expansionen från sydvästra Skåne beräknades påverka även Österlen inom ett 20-årsperspektiv. Denna utveckling har att döma av de senaste årens befolkningssiffror kommit ännu tidigare.

1/1	1971	1972	1973	1974	1975
Skurup	+ 71	+135	+312	+365	
Sjöbo	+ 43	+ 23	+377	+159	
Ystad	-186	+ 4	- 76	- 28	
Tomelilla	-119	- 37	- 70	- 77	
Simrishamn	-148	-146	- 39	- 20	

Figur 3.7 Befolkningsförändringar åren 1971-75 i SÖ Skåne

Särskilt märkbar är tendensen i de västra delarna av SÖ Skåne, vilket speglar den snabba tillväxten av kranskommunerna runt Malmö och Lund.

Även andra intressen har under senare år på allvar fått upp ögonen för Österlen, vilket med all sannolikhet inlett en ny fas i Österlens omvandling från renodlad jordbruksbygd. Natur- och miljövårdare liksom allt fler sommarstugespekulanter eller andra människor med stor fritid eller oberoende arbetsförhållanden kastar sina lystna blickar på Österlens gårdar och stränder. Dessa intressen upptäcks inte lika lätt i de samhällsplanerande organens statistik som förändringar i befolkningstal, skattekronor eller bebyggelsen.

I den nya situationen blir problemet för oss snarare hur kommunerna skall kunna möta starka externa intressen och marknadskrafter och länka in dem i ett mönster som överensstämmer med de värden man vill slå vakt om.

En dialog mellan gammalt och nytt och mellan inre och yttre drivkrafter är nödvändig. Risken är annars stor att Österlen förvandlas till ett mastodontiskt Skansen, men med helt andra innevånare än dem som ursprungligen skapat områdets särpräglade kultur och livsformer. Denna dialog kan åstadkommas antingen genom att kommunerna var för sig eller tillsammans kopplar sig till utanförliggande maktcentra. Troligen skulle en gemensam front ge bäst utdelning, men på grund av ömsesidig misstro och dåliga erfarenheter från det förflutna - delvis beroende på sönderstörning utifrån (se t ex kapitel 4) - kommer lång tid förflyta innan kommunerna upplever fördelar med ett gemensamt uppträdande.

3.5.6 Mobilisering kring regionala växtidéer

Våra ansträngningar att återföra systembeskrivningar och kontrasterande framtidsvisioner till ett urval regionala aktörer gjorde oss

missmodiga beträffande de kommunala ledningarnas vilja och förmåga att ta nödvändiga initiativ. Nya idéer och förhållningssätt inför de möjligheter nuvarande trender erbjuder kan troligen endast skapas genom mobilisering på bred bas. Befolkningen liksom entreprenörer inom såväl näringsliv som förvaltning bör aktiveras. I detta perspektiv kan vår avhandling ses som ett försök att presentera en rimlig ram inom vilken den konstruktiva debatten om regionens identitet och framtid kan föras i t ex skolor, partier, intresseföreningar, näringslivssammanslutningar eller kommunala församlingar. På Österlen finns förutsättningar att uppnå ett samhälle med integration mellan arbete-bostad-fritid om regionens relativa fördelar bättre brukas. Utgångspunkten bör därvid vara att bryta exploateringen genom att hårdare satsa på närheten till marknaderna, samarbete kring gemensamma angelägenheter och låta underlåtenhetssynder i det förgångna bli en dygd idag.

Även om inlärnin g av nya villkor måste initieras i periferin kommer insatser från centrum att behövas. Men centrums roll bör bli att stimulera till och stödja regionala experiment samt ombesörja att informationer om resultaten sprids periferi-centrum-periferi och mellan periferier i stället för att genomtrumfa enhetliga lösningar och reducera kommunernas roll till maktmottagarens. De nya relationerna kan lämpligen organiseras enligt någon form av organisatoriska nätverk där önskvärda framtida roller i det regionala växtmönstret bör anges (jfr Schon).

4 ALLA ÄTER ALLA

Avsikten bakom materialets disponering i detta och följande kapitel är att låta respondenter komma till tals i så stor utsträckning som möjligt. En form med relativt "mild" abstrahering har valts, där vår insats främst har bestått i att strukturera uttalanden efter tämligen enkla redigeringsprinciper. Urvalet av data och citat styrdes framför allt av viljan att få fram olika synpunkter på samma fenomen genom att konfrontera olika personers föreställningar mot varandra. Naturligtvis avspeglar skrivningen också forskarnas försök att tolka olika aktörers tolkningar av situationer och händelser. En annan princip har varit att först hitta viktiga problem och sedan företa vissa djupstudier (jfr också bilaga 2).

Varje strukturering eller redigering av ett datamaterial sker dock efter någon överordnad idé eller föreställningsram hos författaren. Som företagsekonomer och speciellt organisationsteoretiker var vi framför allt intresserade av organisationers anpassning till förändringar i den omgivande miljön. De flesta respondenter förknippade också regionens problem med att strukturomvandlingen inom jordbruket inte motsvarades av en tillräcklig differentiering och tillväxtpotential hos näringslivet i övrigt. Däremot uppfattade få det problem som vi såg i övergången från ett lokalt till ett regionalt samhälle. Indikatorer på denna process är inte svåra att finna (se även bilaga 1):

- | | |
|---|--|
| - pendling bostad/arbete | - kommunsammanslagning |
| - pendling för att administrera hushållet | - av staten pålagda uppgifter |
| - servicesamhällets stordrift | - upplösning av sambandet produktionsställe/kommunal förvaltning |

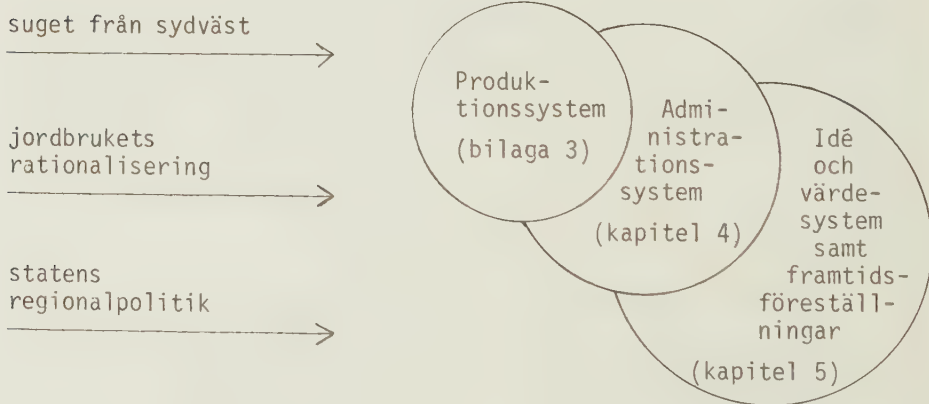
Flera av respondenternas "bekymmer" tydde också på att omställningsprocessen fungerade dåligt.

- utflyttning
- försämrad service
- osäkerhet om framtid
- ingen identitet
- kommunsammanslagningar
gnisslar
- samarbetskommittén
fungerar dåligt
- motsättningar mellan kom-
muner
- länsgräns delar området
- splittrat uppträdande utåt
- föreställningar om regio-
nalt samhälle saknas

Genom att gruppera partiella problembeskrivningar och arbetshypoteser under överordnade föreställningar om Österlens dubbla omställning kunde enligt vår mening delsystem bättre kopplas till varandra. Probleminventeringen i bilaga 3 och kapitel 4 och 5 hänger således samman enligt en enkel systemmodell med följande komponenter:

Drivkrafter i miljön

Anpassande/eftersläpande delsystem



Figur 4.1 Systemmodellens uppbyggnad

En svårighet i den här typen av forskning är uppenbar. Studerar man förändring i sociala system får man vara beredd på kritik av typen "det här gäller ju inte idag, mycket har hänt". Som vi uppfattar validitetskravet är inte denna invändning riktigt relevant. Visserligen tar det, som vi verkligen fått erfara, lång tid att författa en vetenskaplig rapport, men det viktiga för bedömningen av denna måste vara hur forskaren arbetat och om han lyckats förmedla sin förståelse av den komplexa verkligheten. En hel rad förändringar som minskar aktualiteten i våra beskrivningar har inträffat, men trots detta vågar vi påstå att de avsnitt som hänger samman med systemmodellen ovan och som i huvudsak skrevs våren 1972 fortfarande ger en god förståelse. Vid återbesök har vi många gånger åtminstone erhållit bevis för giltigheten i de mönster och drivkrafter som vi kunnat urskilja. Ett annat förhållande, som vi dock inte haft tillfälle att systematiskt följa upp, är den påverkan tidigare upplagor av dessa kapitel tycks ha haft på framträdande aktörer.

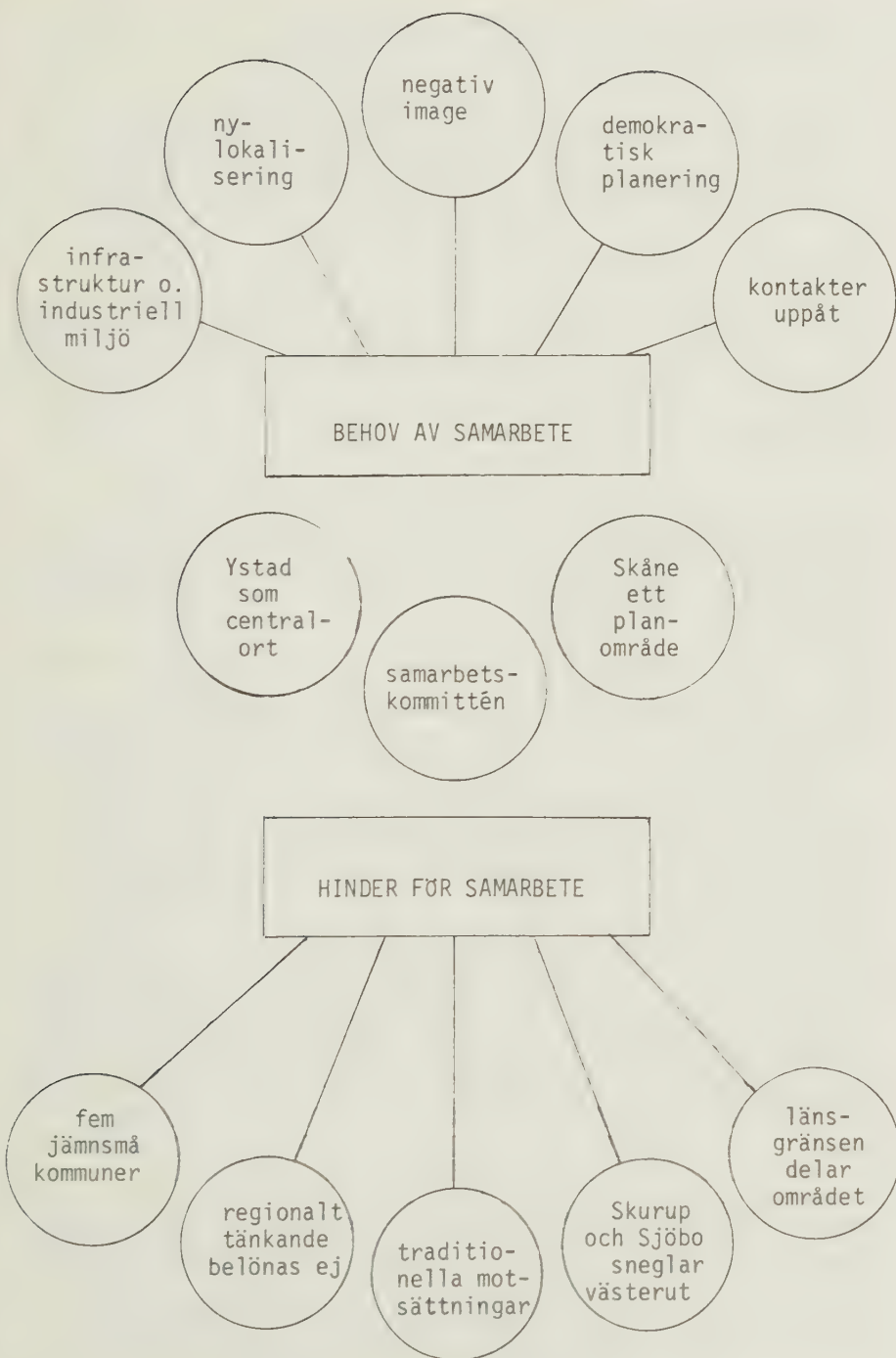
Många i persongalleriet har försvunnit eller bytt position. En sådan förändring är särskilt viktig. Arthur Sandström har nämligen avgått och överlämnat Ystads kommunstyrelsens ordförandeklubba till Sven-Erik Eriksson (cp). Även Simrishamn har fått en borgerlig ledning. En annan förändring är att Nils Hörjel efterträtt Gösta Netzen som landshövding i Malmöhus län.

Anonymiseringen har bl a mot den ovan antydda bakgrunden också drivits längre än tidigare. Färre kategorier förekommer för att ej avslöja de citerades identitet. Avvägningen mellan de informationer som undanhålles och anonymitetskravet har bedömts från fall till fall, men huvudkriteriet har varit att ej i onödan "utlämna" enskilda personer.

4.1 SAMARBETSBEHOV OCH MÖJLIGHETER

I detta kapitel behandlas det administrativa systemet. Kommunerna står i centrum för intresset men även andra politiska eller institutionella delsystem ingår. Analysen inriktas i första hand på hur systemet av kommuner lyckats aktivera och betjäna det ekonomiska systemet eller hur man hanterar instabilitet och föränderlighet i produktionssystemet. Det är framför allt två strukturella förändringar som ställer krav på samordning och egna initiativ när det gäller näringsliv, serviceorgan, undervisning, kultur och socialvård m m. Omställningen från jordbruksbaserad teknologi och ekonomi samt mängden indikatorer som talar om en process från lokalt till regionalt samhälle förorsakade en kris i institutionella arrangemang. I bilaga 3 beskrivs några grundläggande drag i regionens näringsliv och viktiga drivkrafter. En analys av dessa pekar på att det finns några förhållanden som man från regionala befattningshavares sida såg sig tvungna att anpassa sig till, t ex sydvästra Skånes tillväxtmagnetism, "den goda jordens förbannelse" eller central och regional samhällsplanering.

Ur det befintliga produktionssystemet emanerade vissa särdrag i kunskapsorientering och personliga resurser och beskrivningen av den statliga planeringen gav också antydningar om kommunernas begränsade handlingsramar. I det följande skall vi emellertid försöka öka förstoringsgraden för att komma åt ytterligare några faktorer som påverkar det regionala samarbetet och möjligheterna att bygga upp en tillfredsställande infra- och industriell struktur. Flera brister anges men slutligen pekar vi på några tecken som kan inge förhoppningar om ett framtida bättre samarbete. De teman som sammanvävs i föreliggande kapitel åskådliggörs översiktligt i figur 4.2. Det förtjänar kanske påpekas redan här att diskussionerna om Ystads roll som centralort bör ses i relation till samarbetssträvandena och inte skall tas som ett ställningstagande från vår sida. Frågan om Skåne som ett planområde berörs indirekt på grund av länsgränsens betydelse.



Figur 4.2 Samarbetsbehov, hinder och möjligheter

4.2 SENT UPPVAKNANDE INFÖR DEN NYA TIDENS KRAV

Kommunalmännen och folket trodde att den här trenden med jordbruket inte var allvarlig. De var okunniga. Kriget med sina fröodlingar etc gjorde att jordbruket expanderade och hade gyllene tider. Det var slöhet och okunnighet som gjorde att de inte försökte intressera andra för att etablera sig.

(Journalist)

Klagomålen på de kommunala politikerna och förvaltningarnas inkompetens visavi "den nya tidens krav" kom från många håll. Klagokören leddes av näringslivets företrädare men fick också stöd från många journalister.

Sedan är det kommunala arbetet när det gäller att aktivera industrier och sköta planeringen här dåligt skött. Det tjasas väldigt mycket om att man är så positiv, men när man studerar det närmare inpå ser man att det väl inte görs så väldigt mycket.

(Företagsledare)

Felet med kommunen är att de är alltför ljusblå. De har ingen aning om ekonomi och vad som fordras för ett företag. De känner företagens behov alltför litet. Vi kom hit och blev utlovade ett stickspår. Det var fråga om 11 000 kr. Det försvann i den kommunala behandlingen. Det blev ett nej av det som kommunalmännen som förhandlade med oss sade ja till. Nu sa man i stället: Varför ska de få spåret nu när de ju ändå är här!

(Företagsledare)

Ingenting görs för att vända trenden och motbevisa prognossiffrorna. Dom har t ex inte fattat vad turismen kan innebära. Det finns ledande personer inom Simrishamns kommunala liv som säger ungefär så här: "vi behöver inte göra något speciellt för att locka turisterna". Man tror att de kommer hit ändå. Det är först under den allra senaste tiden som man börjat inse att turismen kan utgöra en industri.

(Journalist)

Många har talat om kommunernas sena uppvaknande. Det finns grundläggande drag i omställningsfasen som kan förklara eftersläpningen. Vår tes är att många aspekter av den senare utvecklingen kan förklaras utifrån det gamla produktionssystemet. Komplexitetsgraden

var låg och behovet av samarbete var mindre i det agrara samhället. Ekonomin i lokalsamhällena sköttes till största del av bönder och kompletterande industrier. Rationaliseringstakten medförde inte några allvarigare avbräck i sysselsättningen. De som friställdes kunde sugas upp av centralorternas lokala industrier. Företagarna var väl integrerade i de sociala processerna, de utgjorde eller härstammade från de tidiga entreprenörerna i området. Teknologins komplexitet var låg och samarbetsproblemen obetydliga. Kommunerna var små. Alla kände alla och hade ungefär samma intressen att bevaka. Kommunerna hade inte heller så många uppgifter pålagda av staten som i dag. Man skötte skola och fattigvård samt tog hand om de gamla. Övriga uppgifter var judiciella eller fiskala så som att skipa rättvisa mellan kommunmedlemmarna och i viss mån att ombesörja uppbörden. Förvaltningen av gemensamma angelägenheter inom de mindre kommunerna i Sö Skåne dominerades av bönder. Även om många hade skolats inom t ex jordbrukarnas föreningsrörelse eller nykterhetsorganisationer var professionaliseringen låg. De flesta hade bara politiken vid sidan om som ett förtroendeuppdrag bland flera.

I städerna Ystad och Simrishamn och några andra orter hade man dock sedan länge haft en mer utvecklad kommunal ledning och planering. Städerna har båda varit betydelsefulla hamn- och köpcentra för var sitt omland och speciellt Ystad har haft en inflytelserik och burgen klass som utbildats i handel och samfärdsel. Från detta skikt rekryterades till en början flera framstående kommunalpolitiker. Ett annat fenomen som troligen påverkat förvaltningen i Ystad är arbetarrörelsens av hävd starka ställning. Fackföreningsrörelsen och socialdemokratin kan t o m sägas ha haft Ystad som en av sina första bastioner. Den socialism som uppstod årtiondena före sekelskiftet hade sin grogrund i radikala mästaress och lärlingars utbrytning ur de första, opolitiska arbetareföreningarna. F V Thorsson, född i Köpingsbro och härstammande från Skånes ostkust, blev en av rörelsens pionjärer och fick som första LO-medlem plats i

riksdagen 1902. Han blev senare både finansminister och partiordförande. Ystads socialdemokrater fick vänta till efter den allmänna och lika rösträttens genomförande, men 1926 erövrade man för första gången stadsfullmäktigeordförandeposten som behölls ända till 1973. Professionaliseringen inom den kommunala förvaltningen tycks ha kommit senare i Simrishamn. Så sent som 1971 hade kommunen t ex ingen heltidsanställd DK-ordförande, utan uppdraget innehades av socialdemokraten Nils Malmberg - då pensionerad - och sedan flera decennier i ledningen för Simrishamns kommunalstyrelse.

4.2.1 Kommunala reformer

Under 1950- och 1960-talen kom flera kommunsammanslagningar. Vi skall dock inte här gå in alltför detaljerat på bakgrunden till dessa. Kraften bakom var näringslivets strukturomvandling till följd av teknologisk utveckling och kapitalackumulation. De primära näringarna gick tillbaka. Rationalisering, mekanisering, effektivisering och utnyttjandet av stordriftsfördelar i den alltmer kapitalintensiva industriella sektorn ökade komplexiteten i beroendet mellan företag och samhälle. Samhället fick ta hand om fler funktioner i produktionen, distributionen och konsumtionen (utbildning, forskning, kommunikationer, sjuk- och hälsovård etc). Samtidigt ökade de politiska ambitionerna och människornas anspråk på samhällets tjänster. Behovet av samhällsplanering blev större.

1952 slogs kommunerna ihop från väldigt små enheter och nu senast till ytterligare större block. Ur ekonomisk, nationalekonomisk, kommunalekonomisk, rationella och samhällsplaneringsaspekter är det naturligtvis riktigt.

(Länstjänsteman)

Stor betydelse för de kommunala reformerna hade bl a åtagandena på skolans område (kommunala mellanskolan, grundskolan och den nya gymnasieskolan). Vid senaste sammanslagningen till block fick kommunerna själva avgöra hur fort integrationen skulle gå. Det verkar som om denna process i Sö Skåne följt den genomsnittliga takten i

landet. I några kommuner gick den ovanligt smärtfritt, medan den t ex i Sjöbo gick något långsammare. Det finns också exempel på att en kommun i det längsta har velat hålla sig utanför. Detta motiverades på följande sätt:

Kiviks kommun har en god ekonomi. Man har pengar i kassan, eftersom man varit skötsamma. Det är därför inte så konstigt att man försökt dröja så länge med sammanslagningen med Simrishamnblocket. Det gäller för kommunen att få dessa pengar investerade innan man kommer att tillhöra Simrishamn. Sammanläggningen skall ske 1.1.1974.

(Företagsledare, Kivik)

De nya kommunerna synes ha haft vissa rekryteringsproblem när man skulle besätta de nya centrala positionerna. Ingen ville ta över i de ofta känsliga övergångsfaser som sammanläggningarna innebar. Man har vänt sig till personer med "förhandlingsvana" eller till politiskt neutrala personer.

De känsliga frågorna efter fusionerna rör dels kranskommunerna gentemot huvudorten i blocket, dels den förändrade politiska bilden, som uppstod när tätorterna med sina relativt starka socialdemokratiska grupper inlemmades med en politisk församling som domineras av borgerliga och i synnerhet av centerpartiet, som är starkt på den sydöstsånska landsbygden. De borgerliga hade svårt att få fram lämpliga kandidater till de mest vitala posterna. I både Simrishamn och Ystad ledde detta till att de gamla socialdemokratiska ledargestalterna trots minoritetsslagen fick förnyat förtroende. Sammanläggningsfrågorna har troligen tagit tid/energi från de regionala samarbetsfrågor som här står i blickpunkten.

4.3 SPELET KRING FÖRETAGEN

En viktig uppgift för en kommun är att få företag till orten, som kan skapa den sysselsättning som behövs för att bibehålla befolkningstal och eventuellt utvecklas. Strategierna för att få nya före-

tag att etablera sig skiftar från kommun till kommun. Metoderna att leta reda på, förhandla med och stödja etableringsintresserade växlar. Stöden kan ofta tangera lagens rāmärken och ibland överträder man dem. Många överträdelser av de kommunala kompetensreglerna beivras inte eftersom besluten måste överklagas för att detta skall ske. Mycket sällan görs dock detta. Flera kommuner har dessutom bildat kommunala industrilokaliseringsbolag, varvid man uppnått en ökad handlingsfrihet.

De flesta kommunerna annonserar i dags- och fackpressen och försöker marknadsföra sig. Speciella broschyrer som vänder sig till näringslivet används också. Det nu nedlagda Skānes regionplaneinstitut har f ö varit med att framställa en skrift kallad "Lokaliseringsvillkor i Sydöstra Skāne" på uppdrag av Samarbetskommittēn för SÖ Skāne. Annars skapas kontakterna i stor utsträckning informellt och det enskilda initiativet är av avgörande betydelse.

I första hand är det dock DK:s ordförande i de olika kommunerna som får ligga på och snappa upp vad de kan och bearbeta industrin.

(Kommunalpolitiker, Ystad)

Genom kontakterna håller man sig underrättad om vilka företag som står inför beslut om omlokalisering, utvidgning eller nyetablering. Likaså är kontakterna med förvaltning på central nivå viktiga.

Den ort som förefaller ha lyckats bäst i att få tag på nya företag är inte överraskande Ystad. Till stor del anses detta bero på att Ystad i Arthur Sandström har haft den mest dynamiske och kunnige politikern inom SÖ Skāne. Han är socialdemokrat och fick alltså fortsatt förtroende som heltidsanställd KS:s ordförande trots den nyvunna borgerliga majoriteten i kommunalfullmäktige. Han har skapat många såväl nationella som internationella kontakter för Ystads utveckling. Vi lämnar ordet åt Sandström själv.

Jaa, man får ha gott luktsinne för vad som kan hända och begagnas sig av tips och kontakter. Ser man i pressen att det är någont som ska ske någonstans kan man alltid känna sig för. Det kan nappa 1 gång på 10 och det är tillräckligt för att få ordning på det hela. ... I det senaste fallet hade vi lite personlig kontakt och odlade intresset i många år. Till slut fick vi dem så intresserade att de beslöt att etablera sig i Ystad.

De andra orterna har troligen inte haft samma personella resurser och har inte heller kunnat erbjuda lika god infrastruktur som Ystad.

Ystad har expanderat av egen kraft. De har regementet. De har en rätt djupgående industrialisering. Om man varit industriman hade man naturligtvis valt Ystad. De kan ju först bjuda allt vad de andra kan. Dessutom finns gymnasium, en större stad och ett bättre servicenät bakom.

Ystad har också bättre kontakter med staten. Det sägs att det finns en ränna i kanslihuset, som bildats där Sandström sprungit.
(Journalist, Simrishamn)

Kommunsammanslagningarna har medfört större resurser för planering och informationsbearbetning. Man har bl a kunnat heltidsanställa personal. Härtill kommer en ökad medvetenhet om SÖ Skånes prekära läge, vilken man fått genom att ta del av länsstyrelsernas prognoser och planer. Kommunerna är därför troligen nu bättre rustade att angripa många problem i samband med omställningsfasen.

Statens regionalpolitik har emellertid, som påpekats i kapitel 2 respektive bilaga 3, ytterligare förstärkt de redan stora svårigheterna att få ny industri till området. Kanske är det dessa problem som lett till den nya attityd gentemot redan etablerade företag som sedan några år har märkts? Man synes idag inrikta sig mer på att stödja befintlig industri och mindre på att dra till sig nya företag, vilket också kan bero på en ökad insikt i att nylokaliseringarna trots allt utgör en marginell företeelse, även om de kan vara av avgörande betydelse för den ort som erhåller dem. Tomelilla är kanske det mest belysande exemplet på denna nya filosofi. Man anser att det är viktigare att värna om den industri som finns.

Det var ju så att innan vi kom på denna lösning med att vi skulle göra någonting, så pratade vi bara om vädret. Dessutom försökte vi dra hit industrier med näbbar och klor. Nu har vi sagt klart och tydligt att visst tar vi emot om det kommer en ny industri, men vi skall först hjälpa den industri som finns. Och det har vi sagt i klartext till dom som finns här och dom, tror jag, har känt att vi har varit ärliga härvidlag.

(Kommuntjänsteman, Tomelilla)

Av stor vikt är också den arbetskraftsparadox som består i höga arbetslöshetstal parallellt med att industrierna i flera orter söker arbetskraft. I Ystads Allehanda har man sedan lång tid tillbaka kunnat läsa att ett 60-tal platser är lediga i Tomelilla. Samtidigt antages det råda en stor dold arbetslöshet, särskilt bland kvinnorna. Flera kommuner har satt igång inventeringar av arbetskraftstillgången.

Vi resonerar ju som så att det inte är lönt att gå ut och försöka få tag i ny industri, som kan flytta hit, om inte den befintliga industrin kan expandera därför att vi inte har folk. Då är det ju meningslöst att lägga ner tid och pengar på att skaffa oss fler problem.

Många företag har, såvitt vi kunnat finna, mottagit denna attitydförändring positivt och nya samrådsorgan mellan kommun och företag är under uppbyggnad, delvis efter centrala initiativ (jfr SOU 1970: 41-42 "Företag och samhälle").

(Hur är samarbetet med kommunen?) - Det har varit mycket gott under senare år. Det är mycket en nackdel att redan vara etablerad på en ort som Tomelilla och har väl varit det i ännu större utsträckning, därför att man satsat på att i första hand få hit nya industrier och därmed försummat oss, därför att man redan hade oss. Men på senare tid har man börjat tänka om och börjat att på olika sätt hjälpa oss, som redan är etablerade.

(Företagsledare, Tomelilla)

En sådan omorientering får också stöd av företagareföreningen i Kristianstads län. Numera riktar den till stor del sin verksamhet inåt. Man försöker nu nå länets företag med kurser och informations-

dagar. Detta bör få en indirekt verkan på rekryteringen av nya företag. Man anser att ett län som aktivt stödjer befintligt näringsliv blir mer attraktivt i längden.

4.4 ELÄNDIG BYAPOLITIK

Det är nog så att var och en försöker slå vakt om sitt och där är rent ut sagt en eländig byapolitik. Tomelilla-borna unnar inte simrishamnarna någonting och Simrishamn kan inte tänka sig att lämna ifrån sig något från sitt område till förmån för Ystad.

(Riksdagsman)

En av våra första iakttagelser var att handlingsfriheten för regionens kommuner var ytterst begränsad. Man styrdes allt hårdare av länsmyndigheternas och de centrala ämbetsverkens mer eller mindre medvetna regionalpolitik. Det var inte meningen att SÖ Skåne skulle utvecklas. Det mest positiva man kunde säga från statens sida var att SÖ Skåne skulle undergå en balanserad kontraktion. Samtidigt fanns dock tecken som talade om en ljusare framtid med mer fruktbara relationer till omgivningen. Den preliminära analysen visade emellertid att regionens utvecklingsproblem knappast kunde lösas av de fem jämförelsevis små och svaga kommunerna var för sig. Exempel på problem där bättre samarbete kommer att krävas i framtiden är kommunikationer, skolor, konkurrens om företagen, gemensam arbetsmarknad och turism.

Denna insikt torde ha legat bakom bildandet av samarbetskommittén för SÖ Skåne. Man har hittills gått in för en lösare samarbetsform än t ex kommunerna i Malmö-Lundregionen, som gått samman i Sydvestra Skånes Kommunalförbund. Samarbetet mellan de fem kommunblocken på ömse sidor om länsgränsen initierades av de båda landshövdingarna.

Hur fungerar då samarbetet? Innan vi söker besvara frågan skall vi peka på några hinder för ett verkligt regionalt samarbete inom SÖ

Skåne. De data vi fått är mycket samstämmiga på en punkt. Makten är ytterst spridd. Det var frågan om ett utpräglat konfliktsystem.

4.4.1 Fem jämnsmå kommuner

Staten belönar centralortstänkandet. Tankarna bakom såväl kommunblocksreformen som den nya regionalpolitiken är att indela landets tätorter i en hierarki och rör sig troligen i riktning mot planering och samordning av utvecklingen inom större sammanhängande regioner. Liknande tankar finns bakom AMS' 70 kommunblocksanpassade A-regioner och BAN-områden (Byggarbetsnämndsområden). Sö Skåne består av ett stort antal närmast jämnstora orter.

Det är uppbyggt av fem i stort sett lika stora orter, som ligger på ett lagom stort avstånd från varandra. I alla andra områden t ex i Malmö-regionen finns en stor ort, men sedan finns landsbygd runt om. Så är det inte här.

(Kommuntjänsteman)

Om man diskuterar i termer av förutsättningar för effektiv planering och demokratiskt inflytande kan det troligen både vara en styrka och en svaghet för ett område med en sådan "jämlig" struktur. Det vi här velat understryka är dock att splittringen inom regionen delvis både orsakats och förstärkts av centrums ansträngningar.

4.4.2 Regionalt tänkande belönas inte av väljarna

Det lokala politiska systemet leder till att kommunalpolitikerna i det längsta söker värna den egna orten. För länsplanerarna har detta varit ett problem.

Man bör skilja mellan en planering som avser att påverka den allmänna situationen och en planering, vars uppgift är att lösa praktiska problem. Den senare planeringen tar ofta inte hänsyn till bygdens problem i stort. Det är viktigt att få kommunalpolitikerna, som för det mesta suboptimerar genom sitt optimistiska planerande, att mera tänka som länspolitiker och därigenom samordna de olika kommunernas planer.

(Länstjänsteman, Kristianstads län)

Det principiellt viktiga i sammanhanget är att varken länet (jfr dock den landstingskommunala indelningen) eller regionen utgör någon valkorporation med en politisk ledning som är direkt ansvarig inför väljarna. Kommunalpolitikerna tycks vara väl medvetna om att deras framgång hos väljarna i stor utsträckning beror på deras aktivitet och förmåga att ordna sysselsättning åt den egna kommunens innevånare.

Vi försöker kritisera detta. Men det går inte att komma åt. De har helhjärtat stöd av sina väljare. Genom lokalpatriotismen så tycker de att de gör rätt. Rent psykologiskt vill de kanske visa att de gör någonting. Men i verkligheten går det åt skogen.
(Journalist)

4.4.3 Traditionella motsättningar mellan orterna

Mellan städerna Ystad och Simrishamn råder motsättningar med rötter relativt långt tillbaka i tiden. Likartat är förhållandet mellan Tomelilla och Simrishamn. Flera intervjupersoner underströk att gymnasiefrågan endast är ett exempel på denna motsättning.¹⁾ Båda orterna tillhör Kristianstads län, men Simrishamn har antagligen haft en favör genom sina stadsrättigheter.

Skolfrågan var aktuell för några år sedan. Det såg väldigt positivt ut ett tag, men sedan blev det stopp. Här kommer återigen stridigheterna mellan Tomelilla och Simrishamn fram. Det sågs alltså att det var Tomelilla som omöjliggjorde det eftersom de vägrade att släppa till sina kommuner och skicka sina barn till Simrishamn i stället för till Ystad. Tomelilla stred själva för ett gymnasium fastän de hade ett sämre underlag än Simrishamn. Tillsammans hade man haft ett underlag, men det ville inte Tomelilla.

(Företagstjänsteman, Simrishamn)

Det finns fortfarande en massa motsättningar mellan Simrishamn och Tomelilla och Ystad, men jag tror faktiskt att samarbetet

1) Se också Hansens avhandling "Österlen" (1952). Samhällena på Österlen har överhuvudtaget varit slutna bl a beroende på dåliga vägar. Så sent som i början av 1900-talet var vägarna på grund av leran knappt farbara med häst och kärra.

mellan Simrishamn och Ystad är bättre tack vare att våra barn går i gymnasiet i Ystad. Tomelilla har alltid varit kärringen mot strömmen. I gymnasiefrågan handlade Tomelilla väldigt osunt.

Genom att Simrishamn och Tomelilla kivades blev det ingen av dem som fick det. Det blev Ystad.

(Journalist)

Vad svarar man från Tomelilla på dessa anklagelser? En tjänsteman säger så här:

Den som tror att statsmakterna, när de beslutar om förläggandet av en skola, beslutar efter sådana grunder, dvs att två är oense och en tredje får den, förstår nog inte det hela riktigt. Dom försöker ju åtminstone titta efter var det är viktigast och sedan lägger dom den där.

Vi frågade också tjänstemannen vilket som var bäst: att ha gymnasiet i Ystad eller Simrishamn. Svaret blev:

Vi har i första hand föreslagit Ystad för hela SÖ Skåne. I andra hand om det skall vara två gymnasier, tyckte vi att det skulle ligga ett i Ystad och ett i Tomelilla. Av den anledningen att de flesta människorna i Sydöstra Skåne skulle kunna ta sig in till området på snabbaste sättet. Den viktigaste vägledningen för oss har varit serviceområdet i Sydöstra Skåne.

Tomelillaborna menar att man har det överlägset bästa geografiska läget. Mot bakgrund av detta skulle man t o m kunna hävda att Tomelilla borde vara centralort för hela SÖ Skåne.

Vi har ju sett hela Sydöstra Skåne som ett serviceomland. Det kan förstås diskuteras om det är ett serviceomland. Men i många avseenden är det det. Ystad har ju hävdat detta mycket starkt. Det gör man inte i Simrishamn eller Sjöbo eller Skurup. Vi trycker mycket starkt på detta. Vi ligger i centrum och vi släss för att det verkligen är ett serviceomland. Detta kan man kanske säga är ett utslag av bymentaliteten, dvs att man alltid skall framhäva sig själv. Men det gör man ju överallt, inte bara i Tomelilla.

(Kommuntjänsteman, Tomelilla)

I sammanhanget kan det också vara värt att nämna att Tomelilla sedan länge varit ett centrum för många olika bilspeditionsfirmor som betjänat företagen i hela Österlen. - Vi nämnde i ingressen att skolfrågan bara varit ett fall där Tomelillas och Simrishamns ambitioner kolliderat.

Det har varit många sådana stridigheter. När det inte kan bli någon enighet så är det lättare för staten att inte ge någon av dem något. Vi har domsagan i Simrishamn, som kommer att flyttas omkring 1975. I stället för att samlas och vilja ha kvar en Österlens domsaga, så kivar Simrishamn, Tomelilla och Hammenhög om det. Och då behöver Ystad inte göra så mycket mer än sitta med armarna i kors. De får det ändå. - Idag har vi Veterinär-distrikten, där Tomelilla skall bli en stor central. Då åker Simrishamn upp och uppsvaktar och vill också ha veterinär.

(Journalist, Simrishamn)

4.4.4 Skurup och Sjöbo sneglar västerut

Det är tveksamt om Sjöbo och Skurup upplever Ystad och övriga kommuner i Sydöstra Skåne som mest attraktiva samarbetspartners. De båda kommunerna har redan börjat känna av Malmö-Lunds expansion och i viss utsträckning blivit sovstäder. Dessutom satsar Sjöbo på stora rekreationsområden och fritidsbyar för storstadsborna. I Skurup är meningarna delade om det lyckliga i att tillhöra SÖ Skånes samarbetskommitté. Det har funnits en stor grupp som förespråkade utökat samarbete med det ekonomiskt starkare Sydvästra Skånes Kommunalförbund i stället.²⁾ Skurup har också haft en stark anknytning

2) Skurup har fått ett samarbetsavtal med Sydvästra Skånes Kommunalförbund. Det innebär inte att man bryter sina kontakter med samarbetskommittén för SÖ Skåne, även om man hellre hade sett en fastare samarbetsform också i sydöst. Skurup får inget inträde i SV Skånes Kommunalförbund, men kommer i framtiden att få ta del av alla handlingar och rätt att delta som observatör på sammanträden. Kommunikationerna, vatten och avloppsfrågorna samt planeringen av stränderna kan lösas i samarbete med SV Skåne. Sturupprojektet kan följas upp bättre än tidigare och utnyttjas på ett för Skurup effektivare sätt.

(Sydkvarten 27.12.1971)

till Trelleborg. Trelleborgs Gummifabrik har en filial i Skurup och ämnar lägga ut allt större del av tillverkningen från Trelleborg, där man nu arbetar i undermåliga lokaler. Tjänstemän i Skurups kommun har, åtminstone tidigare, haft mycket intima kontakter med gum-mifabriken.

Det är tal om ett enda block i Sydöstra Skåne. Man har en sam-arbetskommitté, där de fem kommunerna ingår. För Skurup är drag-ningen minst lika stor till Malmö som till Ystad. Även för Sjöbo kommer dragningen på sikt att bli större mot storstaden. 1965 beräknades utpendlingsöverskottet från Sjöbo till 600 personer. Idag är det troligen uppe i 900.

(Kommuntjänsteman, Sjöbo)

4.4.5 Länsgränsen delar området

Ett annat hinder för regional samordning återkom ofta under samta-len med olika beslutsfattare. Länsgränsen mellan Malmöhus och Kris-tianstads län utgjorde en barriär i ett område som enligt de flesta annars hängde samman naturligt. Kontakterna mellan kommunerna blev omständliga och mycket arbete dubblerades. På grund av länsgräns-frågans stora betydelse kommer den att behandlas i ett särskilt av-snitt (4.7).

4.5 SAMARBETSKOMMITTÉ MED FÖDSLOVANDOR

Det allra första initiativet till samarbete mellan kommunerna i Syd-östra Skåne togs, enligt Ystads Allehanda (fp), av folkpartiet i Ystad. En interkommunal konferens angående befolkningsfrågan i Sö Skåne sammankallades 1956. De 160 deltagarna var i stort överens om avfolkningsproblemets allvar, men inga konkreta botemedel angavs. Kommunerna var ej heller mogna för organiserat samarbete.

1967 inbjöd de två landshövdingarna i Skåne representanter för olika länsorgan, Svenska stadsförbundet och ledamöter från blockens sam-arbetsnämnder. Då hade kommunalförbund bildats på andra håll i Skåne

enligt 1957 års lag om kommunalförbund. Vid mötet i Ystad beslöts att upprätta ett interkommunalt forum. En arbetsgrupp fick till uppgift att skissera en samarbetsform. Tidigare hade diskussioner förts mellan Simrishamn, Tomelilla och Ystad om ett regionalt samgående. Ystadmötet ansåg det emellertid lämpligare att också Sjöbo och Skurup kom med i samarbetsnämnden. Man stannade för denna lösare samarbetsform. Skälen var troligen dels länsgränsen dels interna problem inom kommunerna.

Organisationen är uppbyggd på förtroendemannabas med endast en anställd sekreterare. Man har inget kansli. Utrednings- och verkställighetsuppdrag läggs i förekommande fall ut på konsulter. 1969 inrättades arbetsutskottet som bl a har hand om lokaliseringsfrågor. Trafik- och Utbildningsutskotten tillkom 1970. 1971 inrättades de Tekniska och Sociala utskotten.

Handlingsprogrammet för samarbetsnämnden säger att kommitténs arbete som helhet är att följa upp befolknings- och miljöfrågor med syfte att dels få en överblick av eventuellt uppkommande problem, såsom exceptionell utflyttning, dels att åstadkomma en översiktlig markanvändningsplan.

Ystads ledande kommunalpolitiker har hela tiden hållit i ordförandeklubban i samarbetskommittén och arbetsutskottet. Vice ordförande kommer från Simrishamn. Därifrån hade man från början varit tveksam till att inträda i samarbetsnämnden. Vi frågade Arthur Sandström hur samarbetet fungerade.

Vi hade en del födslovåndor med vår samarbetskommitté. De andra kommunerna såg väl en viss fara i att samarbeta med Ystad-bloc-
ket och var till en början kalla till tanken på att bli tvingad till vissa beslut i kommunalförbundsform. Men inställningen har blivit lite mer positiv allteftersom vi har arbetat och för närvarande bedömer vi det ska finnas stora utsikter till att vi ska få igång ett samarbete som ska ge vissa resultat. Vi har redan nu gemensamma utredningar, utbildningsutskott och trafikutskott. Så har vi gett ut den här lokaliseringsbroschyren.

Mycket mer har vi inte uträttat. Vi ska väl inte sticka under stol med att vi har haft mycket bekymmer med procedurfrågorna och en del frågor är ju kontroversiella.

Organisationsfrågorna dominerar således hittills bland de ärenden som behandlats. För övrigt har kommittén handlagt kommunikations-, länsgräns-, skol-, lokaliserings- och planeringsfrågor. Ett annat viktigt verksamhetsområde är remisserna till externa planeringsorgan. Kommunerna har bl a lämnat gemensamma svar på såväl L70 som M70. Man instämmer till fullo i M70's mål att genom speciella lokaliseringspolitiska insatser upprätthålla servicen i de sydöstra delarna av länet, men anser ej de föreslagna åtgärderna på något sätt tillräckliga. I sitt remissvar på L70 understryker man att de medel, som föreslås för att dämpa tillväxten i storstadsregionerna, bör förstärkas med insyn vid nylokaliseringar. Sammanfattningsvis anges följande åtgärdsförslag:

- a) Sö Skåne bör göras till ett lokaliseringspolitiskt stödområde
- b) En kraftig nyproduktion av bostäder
- c) Bättre insyn vid nylokalisering av nya företag
- d) Upprustning av vägnätet
- e) Länsgränsen bör slopas.

4.6 YSTAD SOM CENTRALORT - ANSATSER TILL REGIONALT TÄNKANDE

En av anledningarna till att arbetet i Samarbetskommittén inte kommit längre var, enligt uppgift, de andra kommunernas rädsla för Ystads dominans. Ändå var många överens om att man måste satsa på Ystad som den livskraftiga tätorten i regionen. Denna uppfattning hyste framför allt personer utanför det kommunala arbetet.

Skånes regionplaneinstitut i Lund utarbetade på sin tid planer för några av kommunblocken i Sö Skåne. Man arbetade då med två typer av serviceorter. Den minsta enheten där service kan existera kallas C-ort. Det innebär ungefär 3 000 innevånare i omlandet, vilket är

kravet för en detaljhandelsbutik och en låg- och mellanstadieskola. Nästa steg för en ordentlig detaljhandelsservice och en högstadieskola anses ligga på 9-10 000 innevånare.

Tittar man på Österlen är det inte många orter som når upp till B-ortsstadiet. Det är framför allt inte många som kan behålla befolkningen. De står stilla i alla fall. Och de kommer att gå tillbaka. Ystad är den enda tätorten som har en chans att expandera. De har fått flera industrier.

(Utredningsman på Sri)

I många block vänder man sig mot detta resonemang. Där accepterar man ju inte de negativa prognoserna. Målsättningarna är i de flesta fall att åtminstone behålla nuvarande befolkningsunderlag. Från Malmöhus län har man hela tiden utgått från Ystad som den naturliga centralorten i Sö Skåne, men man har varit försiktig för att inte "trampa Simrishamn på tårna".

Min inställning är, att oavsett hur det går med detta, blir det som händer och sker därborta av betydelse för hela regionen. Det som händer i Ystad blir inte betydelselöst för Tomelilla, Simrishamn, Sjöbo och Skurup. Det är väsentligt att kunna bygga upp en stark primär ort.

(Länstjänsteman, Malmöhus län)

Dessa åsikter förefaller ha starkt stöd inom området. En av förespråkarna för ett utvidgat "regionalt tänkande" uttrycker sig på följande vis:

Önskedrömmen hade kanske varit att orterna fungerade utan att behöva vara beroende av varandra (Tomelilla, Simrishamn, Sjöbo, Skurup, Ystad) men där vi nu befinner oss måste det till ett samarbete. Man måste kanske ena sig om att välja Ystad, som den livskraftiga tätorten för området.

Jag tror förstås att Simrishamns- och Tomelillaborna blir upprörda över det, men personligen anser jag nog att ett gymnasium inte kan splittras för mycket utan behöver ett ordentligt elevunderlag.

Bestämmer vi oss för Ystad som lämplig storlek för en samarbe-

tande region, blir det inte frågan om några besvärande avstånd, vilket dock kräver att man får rejäla chanser från myndigheterna vid vägbyggandet.

(Riksdagsman)

Ystads centralortsambitioner är klart uttalade. Den "starke mannen" i Ystads kommunala liv formulerar sina visioner så här:

Ystad har varit centralort i Sö Skåne sedan medeltiden och ingen har ifrågasatt Ystads ställning. Diskussioner förekommer visserligen ibland, men vi förhäver oss nog inte om vi säger att Ystad framgent kommer att förbli centralort i det här området. Ystad har ju 14 000 inv, Simrishamn 5 000, Tomelilla 4 000, Sjöbo och Skurup 3 000.

Vi ser gärna att alla tätorterna och speciellt kommunblockscentra får en näringslivsförstärkning. Vi ser med lika stor glädje att man får företag i Sjöbo och Tomelilla, som här i Ystad. Det ger ju underlag för oss exempelvis på gymnasiesidan eller på lasarettsupptagningsområdet.

På samma sätt som det på de senaste 20 åren skett kommunsammanslagningar har vi en vision av att det här området omkring 1990 kommer att vara en enda kommun.

I de andra kommunerna har man en stor respekt för Ystad, inte minst för Sandström som person.

Ystad har ju fått en väldigt fin expansion. Ystad är absolut den starka kommunen. Det är väl Sandström, som är en väldigt energisk människa. Trots att han är sosse tror jag att de borgerliga uppskattar honom för hans insatser.

(Kommunalpolitiker, Skurup)

Det för oss här centrala är inte att regionen behöver en centralort för att överhuvudtaget uppmärksammas med tanke på de synsätt som dominerar såväl central som lokal förvaltning (jfr kapitel 2). Resonemanget kring Ystads roll och livskraft vill vi snarare tolka som embryot till ett regionalt tänkande, som går utöver bymentaliteten. För att förverkliga visionerna om Ystad som den ledande orten i en sammanhängande region spelar den nuvarande länsgränsen en stor roll. Mycket av problematiken i samarbetsfrågorna fokuseras på den-

na. I nästa avsnitt skall vi försöka visa hur Ystads ambitioner kan kopplas till kampen om länsgränsens vara eller inte vara.

4.7 LÄNSGRÄNSEN EN BARRIÄR

Administrativa gränser utgör ofta barriärer i informationsströmmarna. Länsgränsen är ett exempel på detta. Två av kommunerna, Tomelilla och Simrishamn, ligger i Kristianstads län medan Ystad, Sjöbo och Skurup tillhör Malmöhus län. Den främsta konsekvensen av länsgränsens placering är att antalet kontakter från länsmyndigheternas sida visavi regionen fördubblas. Kommunikations- och koordinationsproblem uppstår. Splittringen och uppdelningen medför troligen att området kommer i underläge i förhållande till både Malmö-Lund och Kristianstad-Hässleholm.

4.7.1 Koordinationsproblem

F d länsarbetsdirektören i Malmöhus län utgick från att länsgränsen hade spelat in och varit en bidragande orsak till SÖ Skånes problem. Enligt hans egna tidigare erfarenheter bör man inte dela upp ett område ur lokaliseringssynpunkt i två län utan måste se det som en enhet. Han hade själv verkat för en samordning.

Sedan jag kom hit har jag arbetat på att få ett BAN-område bestående av dessa fem kommuner. Jag tror att det skulle ha en viss betydelse om man fick kommunerna att samlas och diskutera gemensamma problem. Länsarbetsnämnderna arbetar ju inom respektive län medan BAN-områdena skulle få större inflytande när det gäller byggnads- och anläggningsindustrin. I detta finns en prioriterad och en oprioriterad del. Den prioriterade delen sköts av de s k byggarbetsnämnderna. Jag insåg att länsgränsen hade en viss betydelse och att kommunerna har en tendens att arbeta inom de egna blocken, medan det idag krävs större enheter ur lokaliseringssynpunkt.

Det har inte lyckats att få till stånd ett sådant samarbete. Man rapporterar dock som om det vore ett BAN-område, men det fungerar inte så.

Ett annat område där koordinationsproblem har uppmärksammats är vägarna. Nu byggs en väg från Malmö till Ystad, som förväntas "närma" Sö Skåne till de stora marknaderna västerut. Vägen skall eventuellt förlängas till Simrishamn men länsgränsen orsakar problem.

Det finns planer på väg till Simrishamn, men det är ju det här med två län. Kristianstads län har väl inte sin plan färdig ännu.

(Kommunalpolitiker, Ystad)

4.7.2 Länsgränsen som skydd för den svagare parten

Dåvarande landshövdingen i Malmöhus län delar uppfattningen att länsgränsen är onaturlig, men vill inte överdriva svårigheterna.

Förutom det administrativa merarbetet går samarbetet bra. Vi träffas ofta och alla fackorganen har ett intimt samarbete. Det finns dom som tycker att länsgränsen är onaturlig. Om jag ger frågan litet perspektiv så delar jag påståendet att den borde bort, men det bör inte tillkomma mig att säga det, eftersom jag förmodligen hinner avgå från det här jobbet innan det blir någon verklighet. Nu ligger ju dessutom länsindelningsförslaget på is. Det finns ju inte heller någon uttalad opinion.

Ovan nämndes förslaget till en ny länsindelning, enligt vilken Skåne skulle utgöra ett län. Detta motsatte man sig kraftigt från Kristianstad. Man var rädd för att länsgränsens borttagande bara skulle förstärka koncentrationsmekanismerna till västra Skåne.

Som rikspolitiker skall man naturligtvis bortse från länsgränser. Men i ett landstingsområde måste man helt enkelt vara litet protektionistisk. Om aktiviteten från östra Skåne skulle upphöra och om Skåne skulle bli ett län (vilket ur många synpunkter skulle vara gynnsamt) skulle det eventuella landstinget få en väldig majoritet från västsidan. Vi vet ju att både riks- och landstingspolitiker är bypolitiker ... till syvende og sidst röstar man på frågor som gynnar egna och väljarnas syften. Därför skulle vi ännu mer bli en baksida av Skåne. Därför behöver vi ett landsting, som bevakar utvecklingsmöjligheterna i detta område.

(Länstjänsteman, Kristianstads län)

I Malmö-länet förnekas att man vill öka tillväxttakten ytterligare, även om man också erkänner att man saknar effektiva medel att stoppa "den spontana utvecklingen".

Vi har inget renodlat intresse av att tynga på progressiviteten i det här området, utan vi ger ytterligt gärna alternativ och hänvisar till Kristianstad som har högre industriutvecklingsgrad än Malmö. Vi har försäkrat detta många gånger och man bekräftar detta i Kristianstad. Men vi lider brist på styrfunktioner.

(Fd landshövdingen i Malmöhus län)

Simrishamn ser länsgränsen som skydd för de offentliga inrättningar man sedan länge innehaft. De senaste åren har man tvingats åse hur flera aktiviteter centraliserats och hur Simrishamn med sitt otillräckliga befolkningsunderlag ständigt kommit i kläm.

4.7.3 Kristianstads egna andningssvårigheter

När vi är elaka brukar vi säga att våra problem är resultatet av en svag residensstad med egna andningssvårigheter. Se på Malmöhus län men det är inte helt korrekt, eftersom problemen också finns i Sjöbo och Skurup.

(Riksdagsman)

Kristianstads län har stora svårigheter att stå emot trycket från västra Skåne. För att motverka detta har man medvetet gått in för att satsa på Kristianstad-Hässleholm-regionen för att skapa ett "storstadsalternativ". I detta sammanhang bör man se länsplaneringen i Kristianstads län. Prognoserna för Österlen visade att om inget gjordes skulle framtiden bli dyster. Man ansåg sig ändå tvingade att acceptera "den spontana utvecklingen". En länstjänsteman i Kristianstad berättar hur det gick till:

Så kommer det demokratiska inslaget i länsstyrelserna, planeeringsråden, in i bilden. De skulle tillsammans med länsstyrelserna fastställa en målsättning för olika kommunblock i länet. Vill vi acceptera utvecklingen eller vill vi det inte var frå-

gan. Då sa de att en del kommunblock i länet saknar vi resurser för att vända trenden i.

På Österlen upplevde många att området utgjorde en blindtarm, som ingen brydde sig om.

Om man ser på kartan och ser den här blindtarmen så inser man att det inte är så mycket mer än vackra ord om hur snyggt det är här. Men om det blir två län i Skåne, vilket Kristianstad hoppas på, så kommer den här biten att höra till Malmö. Därför satsar de på Kristianstad som centralort i ett expansivt område. Någon hjälp av våra länsmyndigheter har vi inte. Jag tror personligen att det skulle gå mycket bättre om vi tillhörde Malmöhus län.

(Journalist, Simrishamn)

4.7.4 Kommunerna om länsgränsen

Åsikterna om länsgränsen skiftar från kommun till kommun. I Ystad är man mest angelägen om att bli av med den, medan Simrishamn är den enda kommunen som försvarar gränsen. Sjöbo och Skurup tycker gränsen är onaturlig, men upplever inte några nackdelar för egen räkning.

Ystad

När vi för på tal avskaffandet av länsgränsen, som vi gärna vill ha bort då den utgör ett allvarligt hinder, praktiskt taget en järnridå i förbindelserna mellan den här regionens östliga, centrala och västliga delar, säger man nej i Simrishamn. Man menar där att länsgränsen är deras enda spärr mot att man skulle mista allting av institutioner och sådana statliga organ som nu länsgränsen binder till dem.

Vi vill ändå se utvecklingen så att skall det bli någon reda med den här regionen bör länsgränsen slopas. Det enda naturliga är naturligtvis att Skåne utgör ett enda län och det tror jag på sikt kommer att genomföras.

(Kommunalpolitiker, Ystad)

Ett avskaffande stämmer väl överens med Ystads ambitioner att utgöra centralorten i SÖ Skåne.

Tomelilla

Vi har upplevt det litet problematiskt i Sö Skåne genom att vi har en länsgräns som går igenom här. Det är ju så med alla ärenden som vi har med att göra när det gäller t ex veterinärväsendet, gymnasiereformen, polisväsendet, allt skall ju följa länsgränsen.

Det är ju klart att det hade varit lyckligt om man hade sluppit länsgränsen. För oss har det alltså ingen betydelse om vi tillhör Kristianstads eller Malmöhus län.

Det är bara de rent administrativa resorna som görs upp till Kristianstad. Allting annat från Sö Skåne är riktat mot Malmö. Det är alltså bara när man skall upp till residensstaden och köpa körkort, som man åker till Kristianstad. Det går liksom en gräns här mot Kristianstad.

(Kommuntjänsteman, Tomelilla)

Simrishamn

I Simrishamn känner man åtminstone i kommunala förtroendemannaled en större samhörighet med Kristianstadslänets förvaltning. Man trycker särskilt på goda personliga kontakter.

Vi är nöjda med det här. Vi har inga aspekter på att skifta län. I alla fall inte som det är nu. Gränsproblem blir det ju alltid mellan län hur det än läggs upp. Att man sedan är positivt inställd till samarbete över länsgränserna är ju en annan sak.

Vi har ett bra samarbete med länsstyrelsen i Kristianstad. Vi kan också vidimera att länsstyrelserna i Malmö och Kristianstad har ett utmärkt samarbete där de diskuterar gemensamma problem. Vi tycker inte att det är givet att hela Skåne skall bli ett län. Det kan också finnas andra lösningar. Vi har fina personliga kontakter med vår länsstyrelse, och om det skall bli så stort att det personliga försvinner är det en given nackdel. Vi håller faktiskt på den länsindelning som finns för närvarande.

(Kommunalpolitiker, Simrishamn)

Sjöbo

Vi var på en konferens i Helsingborg. Då uttalade de flesta kommunerna sig för att man skulle slopa länsgränsen, men jag vet

att vissa ser den som barriär så att de kan få ha kvar ett sjukhus exempelvis.

Det är onaturligt att ha en sådan här gräns. Det delar upp planeringen. Vi har inga nackdelar. Vår inriktning mot Ystad och Malmö-Lund gör detta.

(Kommuntjänsteman, Sjöbo)

4.7.5 Forskare om områden som delas av länsgränser

Hägerstrand-Öberg har visat (bilaga till SOU:1970:3 "Balanserad regional utveckling") att det i stort sett är de delar av landet, vilkas lokala³⁾ befolkning låg under 50 000 innevånare, som utsatts för folkminskning mellan 1960-65. Det gäller hela Norrland och nordvästra Svealand, men också vissa områden i Götaland som nordöstra Småland och sydöstra Skåne. Det förekommer också fläckar med befolkningsminskning på några ställen i intervallet 50-100 000 innevånare. Sådana fläckar uppträder på ett påfallande tydligt sätt i stråk där flera län stöter samman. Hägerstrand/Öberg sammanfattar dessa iakttagelser och drar följande slutsats:

Man kan nog utgå ifrån, att dessa detaljer avslöjar något mer än tillfälligheter. Länsgränsen har under sin långa tillvaro genom summan av förvaltningens åtgärder troligen fått en bortstötande effekt på tätortsbildningen även om folktätheten varit förhållandevis hög.

(SOU 1970:14, s 1:32)

Administrativa gränser tycks ofta utgöra barriärer. Denna mer generella iakttagelse kan även anses tillämplig på SÖ Skåne.

-
- 3) Den lokala nivån: Den lokala nivån har valts så, att den kan anses fånga upp den variation i folktätheten som en individ kommer i beröring med i sin dagliga verksamhet. Den regionala nivån skall däremot svara mot den variation, vilken har betydelse för de något sällsyntare utflykter i omgivningen som en individ gör, då han t ex söker sällanköpsvaror, specialistvård eller utflyktsmål vid veckoslutet. - Aktuella data över pendlingen i landet tyder på att man schematiskt kan anta, att en bilburen eller bussburen person betraktar 30 km som en övre gräns för en skälig arbetsresa.

4.7.6 Länens problemlösningsresurser

Råder det någon skillnad mellan de båda länsstyrelsernas inställning till och vilja att klara av SÖ Skånes problem? Några relativt vaga intervjusvar från kommunernas företrädare fick oss att spekulera.

Jag tror inte att det finns någon större skillnad, med undantag från att Malmö kanske har större resurser till sitt förfogande. Båda har delvis haft fel när det gäller de uppgjorda prognoserna.
(Kommuntjänsteman, Tomelilla)

Malmö verkar lite mera på alerten än Kristianstads län. Men om man tänker på utvecklingen i Kristianstad kommun så har ju den varit fantastisk de sista åren. Men tidigare var det ju rätt så dött där. Det är klart att L-län aldrig kan mäta sig med M-län.
(Kommunalpolitiker, Skurup)

Vad gäller Kristianstads läns prognoser tycker vi nog här på andra sidan gränsen att målet är satt för lågt. Man var inte särskilt glad i Tomelilla eller Simrishamn över den målsättningen eftersom den omgäende återverkade. Bland annat minskade längdetsramarna.
(Kommunalpolitiker, Ystad)

För att föra resonemanget vidare kan det vara fruktbart att dela upp "problemlösningsresurser" i tre aspekter: förmågan att få en relevant problemuppfattning, viljan att lösa problemen samt makt för att genomföra lösningarna.

Malmöhus län är framför allt inriktad på expansionsproblem. Det är en överhettad storstadsregion med ögonen vilande snarare på kontinenten än vad som händer i den allra närmaste omgivningen. Man koncentrerar sig på Örestadsproblematiken. I Kristianstad är man däremot troligen mer medveten om de problem som existerar och har en stor förståelse för dem, eftersom man åtminstone delvis brottas med likartade problem. Man har själv andningssvårigheter.

En åsikt man möter i Kristianstad är att man måste expandera för att kunna bli en livskraftig tillväxtregion ("storstadsalternativ") så

att man kan stå emot trycket från väst, speciellt om länsgränsen tas bort. Dessa ambitioner framkallar ofta ett direkt konkurrensförhållande mellan Kristianstad-Hässleholm och Österlen. Malmö anses ha gjort större ansträngningar för att göra SÖ Skåne till en sammanhängande region, mycket beroende på att Ystad betraktas som den naturliga centralorten i området.

De totala personella och materiella resurserna är större i M-län. Om man bestämmer sig för att agera har man en betydligt större tyngd i sin arsenal för att påverka företag och centrala myndigheter. Det kan f ö nämnas att länsstyrelsen i Malmöhus län tidigt använde Samarbetskommittén för SÖ Skåne som ett reguljärt remissorgan. Samarbetskommittén har däremot själva fått uppvakta länsstyrelsen i Kristianstad.⁴⁾

4.8 NEGATIV IMAGE

Många klagar över att det skapats en farlig nedgångspessimism inom området till följd av tidningarnas "skriverier" och länsmyndigheters negativa befolkningsprognoser. Man menar att tidningarna bara skriver om negativa nyheter, att man har en radioreporter som är känd över hela landet för att berätta om diverse natur- och andra katastrofer som drabbat jordbruket, fisket och näringslivet på Österlen. Dessutom finns risk för att de negativa befolkningsprognoserna verkar som en självuppfyllande profetia genom den defaitism som de ger upphov till. En tidning talade i en artikel om U-landet Österlen. Detta väckte häftiga reaktioner.

4) Av de sammanlagt 22 ärenden som kommittén hitintills haft på remiss, har 16 stycken remitterats enbart från länsstyrelsen i Malmöhus län, två stycken endast från Kristianstads länsstyrelse och fyra stycken från båda. (Ur "Sydöstra Skånes Samarbetskommitté: uppsats i Statskunskap av Birgitta Brihmer-Björklund, 1971).

Det är det jag reagerar mot, att vi skulle vara ett U-land. Det är ett förbannat trams. Det är tidningarna som säger det. Rubriker som är fruktansvärda. Man blir ju ledsen.

(Lantbrukare, Simrishamn)

Det var ju en tidning som talade om det underutvecklade Sö Skåne eller U-landet Sö Skåne. Men det skadar oss oerhört kraftigt. Befolkningen deppar ner sig och företag drar sig för att flytta hit.

(Kommuntjänsteman, Tomelilla)

Talet om U-landet Österlen anses emanera från ett uttalande av planeringsdirektören i Kristianstads län, tillika vpk-riksdagsman och en mycket omstridd person.

Det han har gjort, som är en förfärlig tavla, det är att han har uttalat sig utan ett ordentligt underlag. Han har kallat det här för ett U-land och det är fullständigt fel. Tar man Bertil Olsson, som är AMS-general, som kan de här frågorna bättre än han, så kallar han det inte för ett U-land längre utan tvärtom.

(Företagsledare, Tomelilla)

Vi har också frågat oss vilket som på sikt är den troliga effekten av den negativa publiciteten och de pessimistiska befolkningsprognoserna för 1980. Antingen kan de skapa en stark defaitism så att man förlorar allt hopp om att kunna vända trenden eller så börjar man kämpa när man nu fått "svart på vitt" på att läget verkligen är kritiskt. Fd länsarbetsdirektören i Malmöhus län stöder den senare hypotesen.

Det är klart att det kan ligga en viss risk i det, men jag tror snarare att det verkar i motsatt riktning. Att man uppmärksammar ett förhållande och att detta kommer att göra att kraften i regionen kommer att öka för att se till att utvecklingen inte blir den förutsatta. Annars skulle man ju ge upp. Det tror jag inte man gör.

Frågan blir kanske ytterst hur näringslivet reagerar. Vågar man satsa och har man förtroende för de lokala politikernas förmåga att vända utvecklingen? Att man kan få en rekyl om man beskriver situationen som den är finns det exempel på.

När sedan pressen efter ett stort pådrag givit klara och noggranna fakta och talat om att detta är en döende del och att det bara finns gamla människor kvar. Detta behandlades i alla våra skånska tidningar. Jag har talat med Sandström och Hansson m fl och sagt: dämpa er åtminstone under den tid det pågår rekonstruktion. Det här företaget som hade planer på en etablering så att inte vågar vi flytta dit när all ungdom flyttar därifrån. Detta är ju ett utvecklingsföretag.

(Landshövdingen i Malmöhus län)

4.9 KONTAKTERNA UPPÅT

Vad gör man för att påverka de centrala myndigheterna? Vilka kontakter tas för att få en gynnsammare behandling av området? Går det att beskriva ett maktspel i de här frågorna? Finns det t ex några personer som har Österlenfrågorna på "entreprenad" eller är det ingen, som vill kännas vid Österlen som ett problem? Hur försöker man påverka politikerna?

Inrikesdepartementet och chefen för AMS uppvaktas mest ihärdigt, medan justitieminister Lennart Geijers anknytning till trakten ansågs utgöra ett speciellt stöd. Man tror bl a att hans bedömning av domsagorna kan ha influerats av lokala hänsyn. Uppvaktningar görs också i konkreta frågor till Skolöverstyrelsen (den största gäller gymnasiet i Simrishamn, där man misslyckades), bostadsstyrelsen för att få extratilldelning eller någon annan statlig institution. Men ingen i toppen verkar känna ett speciellt ansvar för regionen.

Vi har gjort vissa försök till PR-grunkor på toppen, men någon speciell fadder (i toppen) har inte Österlen. Det hade kanske räckt!

(Riksdagsman, cp)

Riksdagsmannens förslag till oss att undersöka hur man på centralt håll ser på Sydöstra Skåne indikerar i värsta fall att regionens intressen bevakas dåligt. Detta är märkligt, då ju sydöstra Skåne har ovanligt många riksdagsmän (5 st, 1970), men en förklaring kan vara att dessa strävar efter en rikspolitisk karriär och har andra "fackfrågor" än de regionala.

Ystad har uppvaktat för att få extra bostadskvoter, statliga utvecklingsindustrier och den fortfarande aktuella färjeförbindelsen med Polen. Ofta har man också lyckats.

Socialdemokraterna i Ystad har varit skickligare än de i Simrishamn. Netzén har nog också haft lättare att få gehör hos sina gamla regeringskollegor än vad tjänstemannen och den icke-socialistiske politikern Petri haft.

(Riksdagsman)

Macke Nilsson berättar i sin bok "Ombuds-Sverige" (Macke Nilsson, 1968) om den första stora uppvaktningen för att rädda Österlen. I det fallet spelade den fackliga centralorganisationen en viktig roll. Efter en industrikrasch i Simrishamn (Skoläst) kallades en konferens samman våren 1967. Resultatet blev en aktionsgrupp med socialdemokratiska riksdagsmän, ledande fackföreningsfolk och kommunalpolitiker i de fem kommunblocken. Den socialdemokratiska sydöstkommittén inbjöd bl a dåvarande inrikesministern Rune Johansson och AMS-generalen Bertil Olsson.⁵⁾

En ny satsning att väcka de centrala beslutsfattarna gjordes våren 1972. Man gjorde framstötar på två plan. Eric Holmquist inbjöds på en rundresa till de fem kommunblocken. Under två dagar underströk man därvid bl a sina önskemål om att få en tung basindustri till regionen och att få behålla tåg färjetrafiken till Polen. Holmquist kunde inte lova någonting.

SJ har efter en rationaliseringsutredning föreslagit att tåg färjeförbindelserna med öststaterna centraliseras till Trelleborg. Det skulle bli billigare att bygga en gemensam godsterminal. Då startade Ystad en mängd motåtgärder. Bl a försäkrade man sig om Polens

5) Frågan är om inte Macke Nilsson övervärderade betydelsen av kommitténs arbete. Han påstår t ex att SÖ Skåne blev ett lokaliseringsområde. Visserligen fick man fler beredskapsarbeten, men något nytt kapital styrdes knappast till regionens näringsliv på samma sätt som man försökt göra till det s k stödområdet.

stöd för Ystadsförbindelsen. I en flerpartimotion interPELLerade riksdagsmän från SÖ Skåne inrikes- och kommunikationsministrarna. Ett löfte avgavs så småningom att regeringen skyndsamt skulle utreda frågan och ta vederbörlig hänsyn till de lokaliseringsspolitiska skälen. Inrikesministern intygade vidare att han blivit klart medveten om Ystadsförbindelsens stora betydelse för den framtida utvecklingen i SÖ Skåne.

4.10 DEMOKRATI OCH PLANERING

De ledande vill behålla sina förtroendeuppdrag. Befolkningen har inte mycket att säga till om. Det är det ledande skiktet som vill avvakta till dess att det finner det lämpligt.
(Kommuntjänsteman, Sjöbo)

Uttalandet gjordes på tal om kommunsammanläggningarna. Det är naturligtvis en utomordentligt viktig fråga i sig, men vi tror också att yttrandet äger en vidare räckvidd. Vår utgångspunkt var att de många människornas erfarenheter måste utnyttjas i en samhällsplanering som vill vara demokratisk och samtidigt effektiv. Problemet är att olika människors värden och idéer inte överensstämmer. De måste samordnas till en plan eller ett mer eller mindre flexibelt system av planer, vilket kräver en ansamling av makt och/eller samstämmighet.

Det var svårare än väntat att finna spänningar, motsättningar och konflikter mellan olika grupper i befolkningen och mellan befolkning och planerare. Meningsskiljaktigheterna lyste nästan med sin frånvaro. Förklaringen kan delvis vara vårt urval av intervjupersoner med en kraftig överrepresentation av "beslutsfattare" eller att metoden med relativt förtroliga samtal var alltför grov.

4.10.1 Länsdemokratidebatten

En centerpartistisk riksdagsman pekade på det, som han tyckte, absurda förhållandet att länsstyrelsen tvingades föra en socialdemo-

kratisk regionalpolitik i ett borgerligt dominerat område. Ett sätt att förbättra demokratin var att stärka länsparlamentarismen (se också bilaga 1).

Jag tror att man vågar påstå att allmänheten känner sig tämligen maktlös inför utvecklingen. De hänger väl ofta på sina valda representanter i parti- och organisationsammanslagningar, men eftersom länsstyrelsen har att expediera regeringens intentioner känner sig den enskilde långt ifrån beslutsfattarna. En väg att förbättra det är väl en förändrad länsparlamentarism.

Planeringsdirektören i Kristianstads län menade att inte ens länsstyrelsen hade gehör hos staten. Han skisserade ett annat mönster för hur han uppfattade att de viktiga besluten fattades.

Det finns ett triangelspel mellan arbetsmarknadsstyrelsen, privata och centrala instanser varvid man går förbi länsstyrelserna. Vissa kommunalpolitiker har då kunnat idka korridorpolitik för att få statliga investeringar. Det är länsstyrelsernas sak att genomföra riksdagens beslut i investeringsfrågor.

Det fanns också de som inte såg länsdemokratiutredningens förslag som någon lösning.

Landet är inte så stort att det kan delas upp i 24 små delstater med var sin regering, som strängt taget var meningen i Länsdemokratiutredningen. Jag är t ex för en riksplanering. Då vill man ha en stark statlig styrning så att riksplaneinstitutet följs upp av länen. Det blir väl inte mer demokratiskt genom att landstinget består av demokratiskt valda personer. Då underkänner man ju riksdag och regering, de är ju också förtroendevalda.

(Länstjänsteman)

4.10.2 Människornas inflytande på samhällsplaneringen

På vilket sätt kommer allmänheten in i dagens planering? Någon gav det överraskande svaret att människorna redan idag får vara med och besluta om sin egen framtid. Det visade sig att denne då tänkte på att man samlade företagsledare och fackföreningsfolk, som fick dis-

kutera i grupp. Att ta in fler personer i ett samrådsförfarande skulle, som en annan respondent ironiskt uttryckte saken, "kompli-
cera det hela litet". Det var redan så många expertinstanser in-
blandade.

Ofta får man göra så många kompromisser att det bara blir sill-
sallad av det hela. Idag finns redan så många samrådsförfaran-
den mellan olika experter att man drunknar i det. Skall man
dessutom ta in den stora allmänheten, som kanske inte tiger
still, utan också har meningar, komplicerar det det hela litet.
Men man måste ge med sig, kommunikationsproblemen får inte hind-
ra oss från att ta med allmänheten i diskussionen.

(Länstjänsteman)

Ystads starke man tillfrågades om han hade haft någon positiv er-
farenhet av att rådfråga allmänheten.

Jag kan allmänt säga att det är svårt att få upp intresset bland
allmänheten. Våra lokala partimöten drar bara de som är på aler-
ten. Så är det se. De har bara sin bil, sin sommarstuga, de har
bad och sin TV och så sticker de till Mallorca när de skrapat
ihop lite pengar. Folk tycker att det är bra som det är. Låt
andra sköta det där, det intresserar inte mig, det sköter de
så förbannat bra, menar de på. Jag tror att det är så, men det
är inte idealiskt. Folk skulle vara medvetna om samhällsutveck-
lingen.

Huvudintrycket var att kommunerna gjort litet för att få upp intres-
set och aktivera allmänheten. När det gällde utvecklingsplanen för
Simrishamnsblocket hade man dock haft en utställning. Annars näm-
des Kristianstad stad som något av ett föredöme för att engagera
fler människor i planeringen. Där hade man arrangerat utställningar,
diskussioner och frågestunder om aktuella planförslag. Erfarenheter-
na hade förstås inte varit odelat positiva.

Man får nog inte bara ställa ut, man måste också presentera det,
annars blir det bara fackfolk som yttrar sig. Men ofta är folk
så begränsat intresserade av själva målsättningsdiskussionerna
att de bara frågar "var ligger nu min fastighet egentligen".

(Länstjänsteman)

4.10.3 Sämre informationsmöjligheter

Även om inflytandedebatten hålls vid liv finns många tendenser som verkar i en annan riktning; bort från demokratiskt inflytande och kontroll. Ett exempel är kommunblocksreformen, där den enskildes möjligheter minskade genom att förtroendemännens antal kraftigt skars ned. Likaså innebar hela mygelsystemet att "ragga" företag att viktig information undanhålls befolkningen. Dessa procedurer har ju också institutionaliserats i form av olika kommunala aktiebolag för att åstadkomma ett "smidigare" beslutsfattande.

Den kommunala ordningen för ett beslutsfattande är ju inte lika smidig som i ett bolag. Det kommunala agerandet kan ju stöta på patrull. Det gör ibland att man inte kan handla så snabbt som man önskar. Vi har en särskild industrikommitté tillsatt för detta med ledamöter från alla partier, men vid engagemang ska det ju formellt behandlas av kommunalnämnden och kommunalfullmäktige. Även om man kan utlösa extraordinära sammanträden snabbt kan det ju vara litet grand av ett hinder. Jag föreställer mig att det är därför de har bildat industribyggnadsaktiebolag och stiftelser. Det rör sig om 15 personer som har dessa befogenheter.

(Kommuntjänsteman)

5 LEVT SOM BÖNDER TÄNKT SOM BÖNDER

I bilaga 3 gjordes en historisk analys av de ändrade förutsättningarerna för regionens produktionsbetingelser. I föregående kapitel pekades sedan på några institutionella hinder för att upptäcka och utnyttja dessa nya förutsättningar. Vi är i detta kapitel främst intresserade av att relatera några drag i den grundläggande värdeorienteringen till en diskussion om möjligheterna för förändring. Denna aspekt av verkligheten kan inordnas under det vida begreppet "sätt att tänka" vilket innefattar såväl människors sätt att uppfatta som värdera olika sociala fenomen.¹⁾ Ett återkommande tema vid intervjuerna var, som någon uttryckte det, att "man levt som bönder och tänkt som bönder". Med denna formulering ville respondenten fånga in det som i aktörernas föreställningar hindrade dem från att upptäcka "den nya tidens jäkelskap". Kapitlet inleds med ett kort avsnitt, i vilket vi återger några svepande generaliseringar och spekulativa uttalanden som aktörerna vågade sig på då de försökte fånga in vad vi ovan kallat "grundläggande värdeorientering". Som en röd tråd genom uttalandena gick upplevelsen av vikten att bevara snarare än att förnya. Den nya tiden upplevdes mer som ett hot än ett löfte.

Man försökte leda tillbaka denna grundinställning till hur männi-

-
- 1) Inom marxismen finns begreppen "weltanschauung", "ideologisk nivå" samt vad Gramsci kallar "hegemoni". Therborn klargör det senare begreppets innebörd på följande sätt:

Hegemoni är den ideologiska och moraliska makten, den intellektuella miljö inom vilka de politiska och andra samhällseliga besluten fattas. Hegemonins karaktär avgör vilka frågor som överhuvudtaget kommer upp till diskussion och blir föremål för beslut, vilka alternativ som är "realistiska" och vilka som är "utopiska" eller "extremistiska"

(G. Therborn, 1966, s 19)

skorna fått sin utkomst sedan lång tid tillbaka i en jordbruksdominerad bygd, som legat lite vid sidan om allfartsvägarna. (Jmfr bilaga 3, av vilken framgick att isoleringen enligt en källa sträckte sig en bit in på 1900-talet.) Kanske är det även denna inställning som ligger bakom vår observation att få alternativa föreställningar cirkulerar i diskussionen om regionens framtid. Vi återger dock i kapitlet de visioner och framtidsföreställningar som framkom under intervjuerna. Dessa visioner speglar samtidigt några av de nuvarande aktörernas ambitioner och syn på vad som är möjligt att genomföra och vad som behövs för att åstadkomma detta.

5.1 SÄTT ATT TÄNKA - GROGRUND FÖR TRADITION ELLER FÖRNYELSE?

Den smygande utvecklingen

Jordbruksrationaliseringens smygande karaktär gör att sysselsättningsproblemen inte framhävs. Det sker en nästan kontinuerlig övergång till annan sysselsättning. Jorden brukas i regel ända tills innehavaren pensioneras eller dör och därefter övertas gården inte av barnen. I andra fall sker en stegvis övergång till industriarbete. Man sköter exempelvis sitt jordbruk under halva året och arbetar inom industrin resten av året. När en industri läggs ner är effekterna mycket tydligare. Ett exempel är Skolästfabrikens konkurs 1967. Det var först sedan 200 personer på en gång hotades av uppsägning, som olika aktioner "för att rädda Österlen" igångsattes.

Den goda jordens förbannelse

Människorna på Österlen hade bara delvis behövt känna att man konkurrerade med varandra om knappa tillgångar. Det gällde för var och en att sköta sin jord efter bästa förstånd. Var man duktig kunde man alltid försörja sig, ansågs det. De flesta var vana vid att den bördiga jorden försörjde dem. Man lärde sig då inte heller "den nya tidens jäkelskap".

Spelet mot naturen

Vid intervjuer med några bönder och fiskare talade man gärna om naturens rytm och tillfredsställelsen att kunna följa skiftningar i färg, temperatur och dofter från en årstid till en annan. Det var några viktiga positiva faktorer inom det yrke man hade valt.

På sommaren stiger vi upp redan vid ett eller två, vilket inte alltid är så roligt. Men det är härligt att se när solen går upp tidigt och det blir varmt. På vintern har vi det litet bättre. Då stiger vi inte upp förrän fem eller sex och arbetar 13 timmar. Många gånger fryser man. När det är ett par tre grader kallt och vinden är stark är det mycket kallt, men man vänjer sig.

Sjön har en tjusning. Jag tycker om havet. Tex när det går alldeles vitt. När man är hemma på söndagarna ska man ändå ner till hamnen 10 gånger. Man måste ner och känna. ... Jag skulle inte kunna undvara havet.

Spänningen ligger i det spel man bedriver gentemot naturen. Det är inte överraskande att så många reportage från Österlen handlar om olika naturkatastrofer som drabbar fisket, frukten eller jordbruket. Blicken är riktad dels på cykliska årstidsvariationer dels på sådana faktorer som ligger utanför människornas makt att påverka. Många tycks ändå resonera som en av lantbrukarna: Ena året går det bra och det andra året går det dåligt. Inställningen kommer fram i ett annat citat ur intervjun med en Simrishamnsfiskare.

Vi far ut en eller ett par timmar, beroende på hur långt vi ska. Vi är två båtar som drar en not. Efter några timmar ser vi om vi fått någonting. Det är spännande ögonblick när det avgörs om man blivit några hundra kronor rikare eller fattigare. Annars jämnar det väl ut sig på ett helt år.

Individualism och känslan för hembygden

Vi har pekat på det bristande samarbetet mellan kommunerna. En möjlig orsak är att beroendeförhållandena mellan de producerande enheterna inom jordbruksproduktionen är mindre än i det högt utvecklade industriella systemet. Känslan av frihet och oberoende förefaller stark. Fortfarande finns många som markerar att de gärna avstår från ekonomiska fördelar om de kan undvika beroende.

Kan inte tänka mig att ha ett arbete på land och inte kunna se och leva med havet. Min mor ville att jag skulle läsa och bli direktör. Detta är ett fritt yrke och jag kan absolut inte tänka mig att stå i fabrik. Jag vet inte om det ger bättre ekonomiskt utbyte, men det är inte alltid pengar som ger ens glädje i livet. - Fiskarna har väl det friaste yrket som finns. Blåser det kuling ligger vi i land. Vi står inte i ett enformigt och tråkigt arbete på land. Vi rår oss själva. Man kan visserligen inte leva enbart på frihet. Man måste ju fiska också! Men man har ingen över sig.

(Märk dock att bönderna tidigt förstod vikten av ett gemensamt uppträdande på marknaden.)

Samma tendens kan även spåras bland industriföretagarna. En företagare ville t ex inte utvidga sin framgångsrika verksamhet, eftersom han var rädd att skuldsätta sig eller komma i beroendeställning till ett av våra storföretag.

Ägaren skulle imorgon kunna fördubbla sin produktion om han hade mod och kraft. Kraft har han, men inte ambitionen. Det är ett ganska unikt företag. För 20 år sedan var det en bysmedja, men sedan började den tillverka vissa prylar och tillverkar nu ... Han har ingen kapitalskuld. Han säljer till hela världen, men mest till två stora företag. En av köparna vill att han ska gå in mer på ... Han säger då: Varför ska jag sätta mig i klor-na på dem?

Värden som trygghet och gemenskap med släkt och vänner framhölls ofta.

Vi har gjort en attitydundersökning på företaget. Den visar att folk vill stanna kvar på orten även om en del vill rotera från det här företaget till annan verksamhet inom området. Det är så mycket som binder dem här. Det är rätt specifikt. Det finns så många små byar, där alla är släkt med varandra sedan generationer tillbaka, vilket gör att de är väldigt fast rotade.

(Företagstjänsteman)

5.2 MOTSTAND MOT INDUSTRIALISERING OCH TURISM

Det svaga intresset för att få igång en industriell utveckling på Österlen har omvitnats från många håll. Det har funnits mer eller mindre aktiva status-quo-bevarande grupper.

Konkurrens om arbetskraften

I ett historiskt perspektiv framstår bönderna som en mäktig påtryckargrupp. Från början såg man inte nådigt på att industrierna tog folk från jordbruket. Inställningen hos de olika skikt som kan kallas stor-, mellan- respektive småbönder har troligen skiftat från tid till annan. De bönder som hade många anställda var i första skedet motståndare till industrietableringar, eftersom man fruktade konkurrens om arbetskraften och att förlora sina maktpositioner i de lokala samhällena. Lantarbetarna skulle säkert kräva högre löner för att stanna inom jordbruket. Den negativa attityden har under senare år släppt. En bidragande orsak är troligen omfattande rationaliseringsåtgärder som gjort driften mindre arbetsintensiv.

Småbönderna på marginaljordarna har inte längre sin säkra utkomst. Det är dessa bönder, framför allt i de norra delarna av Sö Skåne, som nu lägger ner sina jordbruk. Medan de mera besuttna inte direkt berörs av jordbruksrationaliseringen, drabbas småbönderna hårt. Till stor del är det ungdomarna från dessa hushåll, som kommer i kläm. De äldre sitter däremot ofta kvar på sina gårdar till de pensioneras eller kan sälja gården som sommartorp. Förutsatt att de vill stanna är det dessa ungdomar som borde ha störst intresse av att

nya arbetstillfällen skapas. Samtidigt som deras strategiska betydelse för reproduktionen och regionens chanser att överleva är stor, är deras politiska inflytande minimalt då de bl a saknar rösträtt.

Andra motståndshärdar fanns också. Det företag som redan etablerat sig var emot nyetableringar. Det bästa exemplet fanns i Simrishamn. Där hade man ända till 1950-talet en helt dominerande industri: Ehrnbergs läderfabrik.

Likaså har den dominerande industrin, som fanns här, stor skuld. Dels i kraft av sin storlek och betydelse för trakten, dels i kraft av företagsledningens inflytande på Simrishamns politik för att hindra nyetableringar. Karl Pehrsson, som nu är ett stort företag i Ystad, ville t ex etablera sig i Simrishamn på ett tidigt stadium. Men det förhindrades av Ehrnbergs. Ur företagets synpunkt var det riktigt, men ur stadens var det dåligt.
(Journalist)

Tidigare har Ehrnbergs läderfabrik ju dominerat staden och hindrat all utveckling överhuvud taget genom att familjen Ehrnberg ägde stora delar av staden och bromsade industrietableringarna här. Man hade så många hållhakar på staden.
(Företagstjänsteman)

I mindre utsträckning har likartade dominansförhållanden framskymt under vissa perioder även i några av de mindre kommunerna.

Som vi redan påpekade i 4.3 råder fortfarande spänningar mellan de redan etablerade företagen och kommunernas politik för att dra till sig nya företag. Man är kritisk mot alla förmåner som används för att locka företag, utan att samtidigt något görs för de egna företagen. Motviljan mot vissa nyetableringar lever i viss utsträckning fortfarande kvar. Man talar föraktfullt om lycksökarföretag, som utnyttjar förmåner för ofta mycket lösa affärsidéer.

Bevara miljön

Natur- och kulturvärden har vårdats ömt av många grupper och organisationer på Üsterlen såsom hembygdsföreningar, naturskyddsför-

eningar, fältbiologer och landskapsvårdande myndigheter. Ofta har dessa kommit i konflikt med planer på industriutbyggnad eller hård-
för exploatering för fritidsbebyggelse. Allmänt kan sägas att böndernas värderingar ofta ger uttryck för en stark känsla av kontakt
med naturen och att människorna och tekniken måste stå i samklang
med naturen. Man är emot industrier som skräpar, skrymmer och smutsar
ner. Likaså är man rädd för kommersialisering och busliv till
följd av en otyglad turism.

Vi vet att Skånes naturskyddsförening har ett öga på vad vi gör
därborta. De slår larm om de tycker att det går gale. Det finns
en påtryckargrupp. En annan påtryckargrupp heter Österlenrådet.
Det är bildat av de olika kommunerna och leds av Gösta Ehrnberg,
som tidigare var chef för Ehrnbergs läderfabrik. Rådet består
inte av kommunalgubbar, utan det är folk som annars inte är med
och bestämmer i nämnder etc. Det är en rådsgrupp, utan politisk
förankring, som vill hålla ett öga på vad som händer och rådet
låter höra av sig bl a när det gäller fritidsbebyggelseplane-
ring och sådant. Det är framför allt naturen och miljön, som
rådet vill värna om. Det är Ehrnbergs stora intresse.

(Länstjänsteman)

De kommunalpolitiker som finns har suttit med i 30-40 år. De
har det lugnt och skönt och vill inte släppa in några andra.
Dom har väl gått i en sådan skola och deras främsta intresse är
att bevara det här området som något slags kulturområde och
alltså inte som något utvecklingsområde.

(Journalist)

Malmö-Lundregionens planer

Med en sammanhängande bebyggelse runt hela Öresund, vilket ligger
i "Örestadsvisionens" förlängning kan man vänta att storstadsborna
i den hårdexploaterade västra delen kräver tillgång till rekrea-
tionsområden i östra Skåne. Eller rent av att området begåvas med
villaförstäder, när pendlingsavstånden till följd av bättre kommu-
nikationer ökar.

Hur ställer man sig till detta perspektiv på Österlen? Meningarna
är delade. Det finns de som tror att räddningen för SÖ Skåne består

i en sådan utveckling. Om man ser tillbaka har kanske likartade förväntningar varit en bidragande orsak till passiviteten. Man har förlitat sig på att man förr eller senare ändå kommer in under Malmö-Lundregionens skyddande vingar. Men skeptiska röster saknas inte. En sådan utveckling skulle kollidera med många värden som nu omhuldas, utan att uppvägas av positiva sysselsättningseffekter.

Utmed kusten har vi ju alltid konflikter mellan de som vill bygga fritidshus och de som av naturvårdsskäl vill hålla kusten fri. Hade vi inte haft en mängd förbud på Kåsebergaåsen hade den varit nedlused med fritidshus. Ibland heter det ju att det inte gör någonting om det inte händer så mycket på Österlen. Det kan vi ju ha som fritidsområde istället, säger Malmöborna. Det reser sig många Österlenbor emot.

(Länstjänsteman)

5.3 PASSIVITETEN

Betraktaren av SÖ Skåne slås av ett faktum. Det har aldrig, som på andra håll med likartade problem, funnits någon bred rörelse med regionalt medvetande, som kämpat för området mot centralbyråkrater och andra mer eller mindre dolda krafter. Exempel i Sverige är bl a "den jämtländska frihetsrörelsen", de röda malmfälten i Lappland eller Tornedalens befolkning. I SÖ Skåne rådde en stor liknöjdhet. Till en början när problemmedvetandet var lågt, men även sedan avfolkningsproblemen "upptäcktes" har förvånansvärt lite gjorts. Om detta har probleminventeringen handlat. Man har litat på administratörernas löftespolitik. Det är först under de allra senaste åren som man något rådvill börjat propagera för sin landsända. Den organisatoriska basen för sådana aktioner har dock varit splittrad. Vi ska nedan försöka antyda några viktiga faktorer, som lett till denna passivitet.

Bönderna: besutten majoritet - drabbade marginalgrupper

Böndernas organisationer har varit starka på Österlen. Jordbrukskooperationen intog tidigt en framträdande roll. Där fanns en stark

lokal och regional förankring med utpräglade decentraliseringsideologier. Men inte heller dessa organisationer tycks ha bedrivit slagkraftigt motstånd. Tvärtom förekommer för närvarande en kraftig strukturrationalisering inom jordbrukarnas föreningsrörelse, som hotar leda till en uttunning av verksamheten i SÖ Skåne.

En plausibel förklaring till detta passivitetskomplex gav en riksdagsman på vår fråga om han hade funnit något missnöje eller om det var så, att människorna inte upplevde utvecklingen som ett problem.

Jovisst förekommer det, men det är framför allt hos dem som är på väg ut ur området och velat stanna kvar. Dessa utgör dock bara en successivt minskande mindretal medan den besuttna österlenaren är ganska belåten med sin tillvaro.

Vi hade en livlig diskussion med fotfolket inom vår organisation, som vi inom parentes är malliga för, när vi diskuterade den nya Simrishamnsplanen och riksdagens nya enkammersystem. Ändå verkar det inte som om de upplever österlenproblematiken, utan diskussionerna var mycket intensivare när det gällde förhållandet mellan d'hontska och uddatalsmetoden och olika listor inom samma parti.

Dom upplever inte sina förhållanden som besvärliga förrän sådana händelser inträffar, som att postkontoret eller något liknande dras in.

Tidigare påpekades hur smygande utvecklingen var till följd av den successiva rationaliseringen inom jordbruket. Riksdagsmannens uttalande bör ses mot denna bakgrund. Majoriteten var inte besutten absolut sett, även om österlenböndernas situation i förhållande till bönder inom andra områden var relativt gynnad. Hans definition av "besutten" torde istället syfta på att majoriteten inte drabbades. Utvecklingen kanske t o m innebar att man kunde överta de bästa bi-tarna av grannens jord, när han tvingades upphöra med sitt jordbruk.

Ingen radikal arbetartradition

Det har inte funnits stora arbetsplatser eller samhällen av brukskaraktär, som kunnat bilda grogrund för radikala arbetarrörelser. Arbetarna verkar i stor utsträckning ha identifierat sig med böndernas dominerande värden. De flesta härstammar ju också från bonde-släkter. Vilka möjligheter har då arbetarna i SÖ Skåne att tillfredsställa sina krav på trygghet i arbetet, högre löner, ökad valfrihet och bättre service i olika avseenden?

Ett av de största problemen för många familjer är kommunikationerna. Man är angelägen om att både mannen och hustrun ska få sin utkomst så nära hemmet som möjligt. Ofta behöver man två bilar för att nå sina arbetsplatser, eftersom det är vanligt att man arbetar på olika håll. Det finns därför en dold arbetslöshet bland kvinnorna på Österlen. Många pendlar 3 mil mellan hem och arbete. Vi har ingen anledning betvivla de politiker som säger att de flesta trivs i SÖ Skåne och vill stanna om man "bara" kan få ett passande jobb. Det framgår av många uttalanden att befolkningen har en fast rotad samhörighetskänsla med hembygden.

Man kan nog gissa att ungefär hälften av dem gärna stannat kvar. Många har fått så kvalificerad utbildning att det måste ha tett sig orealistiskt att få något passande arbete inom regionen. Men många med mindre kvalificerad utbildning sticker inte under stol med att de gärna stannat kvar här, där de alltid trivts så bra. Annars finns det väl ingen sociologisk undersökning som ger besked. - Det verkar i alla fall aldrig vara miljömässiga eller andra trivselsynpunkter som gör att man sticker iväg.
(Riksdagsman)

(Varför flyttar man härifrån?) Det är väl för att de anser att de inte kan få ett sådant arbete som de vill ha. Det är säkert inte för någonting annat, utan jag skulle tro att om här blir arbetstillfällen skulle t o m en hel del människor återinflytta hit. Det är min bestämda uppfattning och det vet jag, eftersom det är många som förhört sig så fort dom får höra talas om någon industrietablering.

(Kommunalpolitiker)

Till detta kommer en viss självförsörjning genom jordbruk vid sidan om eller genom enmans-fiskebåtar. Om alla dessa faktorer räknas in i en kalkyl torde man finna att levnadsstandarden inte är så låg i SÖ Skåne.

Socialdemokraterna har haft sina starkaste fästen i städerna och det synes också som om de där fört en något aktivare sysselsättningskapande politik än de centerdominerade tätorterna. Som tecken på att arbetarnas organisationer vaknat kan kanske bildandet av den socialdemokratiska sydöstkommittén ses. Den har gjort olika uppvaktningar för att väcka och upplysa de socialdemokratiska riksdagsmännen och regeringen om problemen i SÖ Skåne.

5.4 DET LÅNGA PERSPEKTIVET: OM 20 ÅR VÄNDER UTVECKLINGEN I SKÅNE

Nästan alla var optimister inför SÖ Skånes framtid. Man vägrade ge upp hoppet. Den negativa utvecklingen och problemen förväntades visserligen fortsätta decenniet ut, men sedan ... Inom tjugo år skulle utvecklingen också komma till Österlen. Vad grundades då optimismen på? Som en röd tråd i framtidsförhoppningarna löpte förväntningarna att Malmö-Lunds expansion snart skulle vara avslutad och att hela Skåne måste utvecklas. Överhettningen och storstadsregionernas problem tvingar planerarna att tänka om. Befolkningsökningen måste spridas ut över den skånska slätten - från väster till öster - alltför eftersom människorna börjar efterfråga andra saker än höga löner. Österlen blir då ett alternativ. Förhoppningen formulerades av många. Vi kan endast ge ett litet axplock ur intervjuerna.

Man ställde frågan "Hur skall vi kunna utveckla SÖ Skåne?" Mitt svar blev: "Hur skall ni kunna undvika att utveckla SÖ Skåne? Jag trodde alltså inte och tror fortfarande inte att det skall vara något egentligt problem, därför att expansionen här nere måste innebära att inte endast de västra delarna och Malmö-Lundregionen måste komma med.

(Länstjänsteman, Malmöhus län)

Om tio-tjugo år kan man tala om hela Skåne som en gynnsam lokaliseringsplats. Dessutom tror vi att människorna om tio-tjugo år frågar efter andra saker än bara högre löner. Man kanske efterfrågar lämplig boende- och fritidsmiljö nära arbetsplatsen. Då blir vi intressanta.

(Länstjänsteman, Kristianstads län)

Jag ser det som den enda realistiska möjligheten (att Malmös expansion bromsas upp och sprids ut över Österlen). Att fortsätta gå och ha önskedrömmar att något skall hända eller kommunerna skall förlyfta sig och plocka in mer eller mindre tveaktiga företagare är fel. Du snuddar vid det jag tror blir realism. Att man blir medveten om att Öresundsregionen i och för sig medför så mycket att man blir intresserad av att samarbeta med oss. För oss är ju problemet det motsatta. Jag tror att enda möjligheten är att man resonerar sig fram till att nyetablering, som lika väl kan förläggas till ett mindre hett område, förläggs hit. Man kan också kompensera de företagare, som i sina egoistiska intressen vill lokalisera sig till Malmö, men där det skulle vara ett viktigt samhälleligt intresse att man inte gjort det.

(Riksdagsman, Cp)

Det beror på målsättningen hos de regerande. Det ligger nu i 70-talet att man sprider ut mer och mer. Det är den allmänna debatten vi har. Det är svårt att motivera varför man skall bygga som i Malmö, på slätten. Den bästa åkerjorden asfalteras. Det blir mycket längre avstånd till naturen.

(Kommuntjänsteman)

Tecknen på att utflyttningen från Malmö-Lund redan hade börjat kunde enligt några respondenter skönjas i regionens västra delar.

Sedan tycker vi att det redan märks att strömmen börjar vända från västra sidan och Malmö. Tittar man på Sjöbo kan man se att både det ena och andra börjar komma. Skurup får väl en viss injektion genom den nya storflygplatsen. Sedan kommer det väl även till den östra kusten och vår stad.

(Kommunalpolitiker, Simrishamn)

Andra inslag i det överordnade perspektivet var först och främst att man önskar behålla de befolkningstal man nu har och först på sikt öka i en balanserad takt. Just orden "balanserad utveckling" var starkt förankrade. Som vi ska se återkom de i många sammanhang.

Vad vi skulle önska var att det skall gå i ett lugnt tempo. Vi önskar inte någon explosionsartad utveckling. En stadig utveckling: då hinner vi bygga ut samhällsservicen, vi hinner ta emot alla, vi slipper de problem som i sin tur skapar reaktioner och motsatta effekter mot vad vi är ute efter.

(Länstjänsteman, Kristianstads län)

Man förlitar sig på att krafter utanför regionen ska förverkliga 20-årsvisionerna. Det är en mer eller mindre lagbunden process. Man hänvisar till att "det ligger i tiden".

5.5 VAD KAN GÖRAS?

I detta avsnitt skisseras några uppslag och förslag inom områdena produktion, infrastruktur, institutionella samarbetsfrågor och några alternativa inslag i samhällsplaneringen. Det kan sägas existera ett dialektiskt förhållande mellan problem och lösningsförslag.

En respondent kan inte ange lösningar på andra än de problem han uppfattar. På motsvarande sätt är ett definierat problem i sig början till en lösning. Avsnittet blir därför ofta en repetition av probleminventeringen. Däri ligger också metodens svaghet. Försöken att frilägga och ge en översiktlig presentation av lösningsförslagen har dock medfört att bakomliggande problemuppfattningar ofta skalats bort.

Även om listans längd på lösningsförslag kan te sig imponerande, kan vi inte undertrycka den känsla vi fick. Efter en lång tid av passivitet tycktes man nu något yrvaket blivit medveten om problemen i Sö Skåne. Alla var överens om att något borde göras, men visionerna var ännu mycket allmänt formulerade och få initiativ att konkretisera och förverkliga dem hade tagits.

Jordbruket kommer att bestå

Jordbruket utgör traditionellt basen för områdets produktion och sysselsätter idag 30 % av de yrkesverksamma. Räknar man även med binäringarna och följdindustrierna blir siffran väsentligt högre. Även om rationaliseringen drar fram kommer många också i framtiden att vara beroende av jorden för sin utkomst. I SÖ Skåne finns, som vi kommer ihåg, några av landets bästa jordar.

Det kan ju aldrig bli några tvära kast på Österlen, något nytt Ruhr-område eller så där. Man vet ju att jordbruket kommer att bestå.

(Länstjänsteman, Kristianstads län)

Bra klimat för trädgårdsodlingar

Ett sätt att utnyttja den goda jorden intensivare är att satsa på trädgårdsodlingar. En sådan odling skulle också ge sysselsättning åt relativt fler än traditionellt jordbruk.

I skriften "Lokaliseringsvillkor i SÖ Skåne" pläderar vi för att man ska tillvarata Österlens soltimmar och föra över trädgårdsodlingar under glas, som nu finns rätt mycket av vid Helsingborg. Grönsaksodlingar kräver närhet till storstadsregionen.

(Kommuntjänsteman, Simrishamn)

Råvarubaserad industri

Basnäringarna i SÖ Skåne är jordbruket, fisket och frukten. Många tänker sig att det industriella uppsvinget ska bygga på de råvaror som finns inom området. Som vi tidigare visat är livsmedelsindustrin redan rikt representerad.

En möjlighet är att satsa på specialodlingar som jordgubbar etc. Vi har fått Österlenprodukter i Hamnehög.²⁾ Det representerar

2) Företaget begärt i likvidation 1974.

den linje som är naturligast för att industrialisera Österlen. Den bygger på de råvaror som finns här. Först ger den bättre lönsamhet för odlaren. Den ger mer sysselsättning på fältet, men också industriellt genom att produktionen tas om hand av det här företaget. Samma sak gäller t ex Corn Products.

(Journalist)

Simrishamn är idag lossningsplatsen nummer två i landet för fisk. Göteborg är störst, men Simrishamn har på senare år gått om Karlskrona. Man tycker att en sådan sak skulle locka till sig ännu fler följindustrier än vad som finns idag. Sådana som hade med konserverad och djupfryst fisk att göra t ex.

(Länstjänsteman, Kristianstads län)

Genom cidertillverkning skulle fruktodlingen runt Kivik, som är Sveriges största samlade fruktdistrikt, kunna få ett industriellt utskott på sin gren.

En stor tung industri

Satsningen på förädling av regionens egna råvaror och de befintliga företagen förespråkas av alla, men vissa tror inte att det räcker.

Det är redan på väg (längre gående förädling) och man kan göra en hel del men det kommer säkerligen inte att vara tillräckligt för att regionen skall stabiliseras och eventuellt utvecklas. Drömmen är att det dessutom tillkommer någon basindustri med uppemot 500 anställda.

(Riksdagsman)

Det är särskilt i Simrishamn som man hyser denna dröm. Man vill gärna ha en mekanisk industri som kan ge sysselsättning åt den manliga arbetskraften, eftersom man idag har en slagsida åt "kvinnlig" industri. Det höga löneläget inom verkstadsindustrin skulle också göra den attraktiv. Man har försökt att få en sådan industri etablerad men misslyckats. Hoppet står nu till staten.

Om Krister Wickman och industridepartementet säger att vi lägger ett statligt företag här så hade det inte varit mer med det.

(Företagare, Kivik)

Utveckla befintlig industri

Frågan är om man ska försöka locka företag på den "öppna marknaden" eller om man inte hellre borde satsa på de egna företagen. Hur ska man kunna utveckla de redan etablerade företagen?

Det nyskapande som sker av arbetsplatser sker till 90 % på platser där företagen redan är etablerade. Det är fråga om utvidgningar. Det är således inte nylokaliseringar som är det viktigaste utan att den befintliga industrin kan utvecklas. Det nybildade näringsrådet har just till uppgift att ta kontakt med befintligt näringsliv och diskutera med dem om vad som saknas i området och vad som önskas.

Ett annat sätt är att få till stånd en större samverkan mellan olika företag i området så att man kan utnyttja varandras resurser.

(Länstjänsteman, Kristianstads län)

Småföretagarna skall med bibehållen integritet kunna tillgodogöra sig storföretagens fördelar. Detta initiativ kommer från Industriförbundet. Vi sprider detta så att andra företagare förstår att vi bryr oss om den egna industrin. Vi går alltså först på de egna företagen. För att utveckla dem och för att komplettera det befintliga näringslivet på ett riktigt sätt. Exempelvis genom service-, industrier och annat. Det är vår policy i största allmänhet.

(Kristianstads läns företagareförening)

Balanserad industriell tillväxt

De flesta är överens om att en industrialisering måste till för att området ska kunna behålla befolkningen i de produktiva åldrarna. Som vi tidigare har sett finns det dock starka krafter som betonar områdets natur- och kulturvärden. Man vill inte växa så fort att dessa äventyras.

Vi vill ha en utbyggnad som går i tillräckligt långsam takt, så att staden hinner anpassa sig till den. En industri på 400 drar med sig en tillväxt på 3 000 innevånare. Då skulle man få bygga ut den här lilla staden med 50 %. Det är ett jätteprogram.

(Företagare, Simrishamn)

Vi har inte så stora aspirationer som Ystad. Vi har inte för oss att vi skall bli en stor industristad, utan vill få hit så många industrier så att befolkningen får sin utkomst och det blir en naturlig tillväxt. Att vi plötsligt skall blomma upp och få karaktär av en fullständig industristad det tror jag ingen här vill. Vi har vår tjusning på ett annat sätt.

(Kommunalpolitiker, Simrishamn)

I 5.2 behandlades den konflikt som tycks ha förekommit mellan naturvårdsintressen och de som önskat en starkare industriell utveckling samt en ökad satsning på turism. Landshövdingen i Malmöhus län, Gösta Netzén, utvecklade med pregnans relationerna mellan "vetenskaplig" och "social" naturvård.

Jag tror vi har utrymme för både en väsentlig näringslivsexpansion och ett bevarande av de naturkvaliteter området har. Det är ju inte ett naturlandskap utan ett kulturlandskap som är underkastat förändringar. Många förändringar är en förbättring ur naturvårdssynpunkt. Jag tror inte vi upplever en konflikt mellan vetenskaplig och social naturvård, även om den finns i deras elementa. Vetenskaplig naturvård önskar människan bort från naturen och social naturvård önskar henne dit. Vi kan inte ha naturreservat som hindrar en önskvärd ekonomisk, industriell och samhällelig utveckling.

Balanserad turisttillväxt

Inställningen till och förväntningarna på turismen skiftar. Det finns de som säger att "det är turismen som kommer att rädda Österlen". Men fortfarande är många skeptiska.

Vi vill inte hysa visionen att vi ska bli en campingplats och ett turistområde. Vi hoppas att vi ska kunna få tillräckligt mycket sysselsättning hit.

(Kommunalpolitiker, Ystad)

De flesta av våra respondenter är dock positiva till en balanserad turisttillväxt, men är osäkra på sysselsättnings- och de ekonomiska effekterna av turismen.

Det finns många goda förutsättningar på denna sida av Skåne. Bl a de gamla fiskelägena är fina pärlor och utsökta små samhällen med stor attraktivitet för turisterna. I stort kan man ju säga att förutsättningarna finns. Det är ett naturskönt område och det finns en mängd slott att titta på.

Men man vet väl inte riktigt vad turismen ger i inkomster för en bygd. Turismen är ingen garant mot avfolkningsprocessen.
(Länstjänsteman, Kristianstads län)

Det rörliga friluftslivet kan genom golfbanor, fritidsstugor, djurparker, strövområden, skidbackar etc också tillgodoses. Man väntar att storstadsmänniskorna i närheten ska få upp ögonen för dessa kvaliteter i takt med den ökade fritiden.

Företagskonsulter

Hur ska kommunerna kunna värna om den industri som finns och locka till sig de nödvändiga nya företagen? Man vill inte att regionen ska utvecklas genom en flirt med mer eller mindre äventyrliga lycköskarföretag. Förutom det generella önskemålet att kommunerna ska ordna företagsvänlig infrastruktur, eventuellt i form av industribyar, förekommer få konkreta förslag från industrin. Ett sådant återkom dock några gånger. En företagskonsult med företagsekonomiska insikter borde anställas för att dra nya företag till kommunerna.

Jag tror helt att det är fråga om en personlig insats. Det finns ju en rörlighet på industrier idag. I denna ständiga rotation, som kan bero på att man vill expandera, på nya marknader eller tillgång till arbetskraft, gäller det att få tag på företag och det finns ju vissa som har lyckats.

Varje kommun får vara sig själv närmast och satsa på en kille med företagsekonomiska kunskaper i förvaltningen eller anlita en konsult som i Kristianstad. Alltså en kille som helt och hållet är engagerad i att skaffa industrier till staden. Han fick väl fara runt som en skottspole och luska och leta, inom ramen för ett näringsråd eller liknande.

(Företagstjänsteman, Simrishamn)

Kommunerna måste ordna transportfrågan

De långa pendelresorna till olika platser för man och hustru, bristen på bilar och de många gamla människornas resor för att handla eller besöka sjukhus etc ställer speciella krav. Underlaget för den kollektiva trafiken sviktar. Då vänder många sig till kommunen och anser att den av samhällsekonomiska skäl bör ta hand om eller stödja transportföretagen. I så fall kunde man också aktivera den dolda arbetskraften som enligt flera "labor-force-undersökningar" finns, särskilt bland kvinnorna.

Sysselsättningsgraden är ganska låg här nere. I Österlenområdet finns det nog en dold reserv. Men knuten är att ta sig till jobbet. Den brutala sanningen är att det finns många som inte kan ta sig till jobbet. Finns det en bil så tar maken den. Man kan tänka sig att kommunerna organiserar transportfrågan i likhet med skolskjutsarna. Frågan är hur mycket man samhällsekonomiskt skulle kunna vinna på detta? Eller finns det andra värden som kan motivera en sådan insats?

(Länstjänsteman)

Idén med skolskjutsar har redan prövats i Sjöbo.

Biltätheten är väl lägre än i landet i övrigt. Men vi ordnar med buss en dag i veckan så att de kan åka och handla. Det är riksdagsman Jonsson i Blentarp som gjort det. Sjöboblocket har varit föregångare. SJ har ju tagit upp förhandlingar med kommunerna. De vill att de ska ta kostnader när det inte går ihop. Och så gjorde man så att man samordnade skolskjutsarna med dessa förbindelser för pensionärerna. SJ får skolskjutsarna mot att de också tar hand om de här andra turerna.

(Kommuntjänsteman, Sjöbo)

Komma närmare marknaderna

Om marknadsintegrationen i Europa fortsätter bör SÖ Skånes läge med hänsyn till de stora konsumtionsmarknaderna förbättras. Förhoppningar finns att många företag i andra delar av Sverige kommer att vilja lokalisera sig till södra Skåne för att komma närmare kontinenten. Särskilt stora förväntningar knyter man till öststatshandeln.

Om det blir en liberalisering i handelspolitiken med öststaterna kan man vänta sig att industrin lokaliseras sig nära någon handelspartner på samma sätt som industrin idag lokaliseras sig västerut.

(Länstjänsteman, Kristianstad)

Det är en utveckling här i Sö Skåne, som man naturligtvis inte ska glömma. Det är östhandeln och kanalerna dit med daglig trafik till Polen. Den kommer kanske att revolutionera hela området. Får vi fred i världen och en normal utveckling mot öster, så är det väldigt mycket handel som kan komma den vägen.

(Företagsledare, Tomelilla)

Det är i detta perspektiv som kommunikationerna blir viktiga. Polenförbindelsen räknas alltså som en strategisk förbindelselänk. Öresundsbron är en annan och det nya flygfältet i Sturup en tredje. För att dessa ska gynna utvecklingen i Sö Skåne förutsätts att kommunikationerna västerut förbättras. I Simrishamn önskar man t ex att den nyss öppnade motortrafikleden mellan Malmö och Ystad förlängs så att också Simrishamn kommer närmare Malmöregionen.

Ett andra gymnasium

Förbittringen på statsmakterna var stor då Simrishamn inte fick sitt gymnasium. Alla ansträngningar och uppvaktningar var förgäves. Men idén har inte övergivits. Man hoppas att regeringen ska ta lokaliseringspolitiska hänsyn för att bryta de onda cirkelarna.

Och jag tror att den dagen som man får ett verkligt konkret besked av myndigheterna, de statliga myndigheterna, att här får ni, om ni kan påvisa att ni kan göra si och så med befolkningsutvecklingen så den blir si och så, så får ni ett gymnasium. Vi kommer att hjälpa er med byggnadskvoten, en 15-20 % mer än vad ni rätteligen skulle få, så skulle man känna ett stöd ifrån myndigheterna jämfört med nu. Idag har man en känsla att vad man än gör så kommer man bli negativt bemött.

(Företagare, Kivik)

Ett gymnasium hade gett oss ett mycket vidare fält att söka folk ur. Det är en av de viktigaste drömmarna.

(Företagsledare, Simrishamn)

Öka bostadskvoterna

Av alla de onda cirklar man tycker sig finna i den statliga planeringen brukar bostadskvoteringarna nämnas först. Ingen hyser illusioner om att bostadskvoteringssystemet ska ändras över en natt, men några respondenter har förslag på hur man skulle kunna luckra upp bestämmelserna.

En framkomlig väg är att släppa egnahemsbyggandet fritt, vilket några gubbar i Stockholm i dagens läge motsätter sig. Men det är inga större nationalekonomiska risker förknippade med ett sådant frisläppande. Bl a skulle man kunna undvika spekulat

(Länstjänsteman, Kristianstads län)

Nu gäller det att kavla upp skjortärmarna och se till att få hit folk på något vis. Om inte annat så får vi be en mängd människor att ta och skriva sig här några år. Då hade vi löst problemet.

(Företagare)

Regionalt samarbete krävs

Denna och många av de följande rubrikerna blir till stor del en sammanfattning av de problem i den lokala och regionala planeringen, som respondenterna pekat på. Genomgående anklagades den s k byapolitiken. Kommunerna borde gräva ner stridsyxorna och börja samarbeta. Detta förespråkas främst av befattningshavare utanför regionen.

Idag krävs större enheter ur lokaliseringssynpunkt. Hade man kunnat skapa ett Byggarbetsområde för SÖ Skåne, som innefattat samtliga de fem kommunblocken, så hade dess representanter kunnat träffats och diskuterat byggnadsproblem. Genom byggnadsverksamhetens trots allt rätt avgränsade karaktär skulle man kunnat få igång resonemang, som i sin tur lett till allt vidare resonemang.

(Länstjänsteman, Malmöhus län)

Stark centralort

Det regionala samarbetet är en byggsten, men den räcker inte enligt vissa respondenter. Man måste också skapa ett starkt maktcentrum för att kunna samla regionens krafter. Någon formulerade det som behovet av en stark man. Andra pekade på Ystads roll i framtiden.

Det finns förstås samarbetsgruppen för de fem kommunblocken. Den är naturligtvis bra i sig. Men jag tror att det enda rätta är att göra ett block av det och göra Ystad till centralort. Så blir det ändå, hur de andra än kämpar emot. Det går inte att satsa på fem orter. Femblocksinstitutionen gagnar i första hand Ystad. De andra kivar inbördes. Då blir det den som är störst och ej behöver agera som tar hem potten.

(Journalist, Simrishamn)

Vi har en vision av att det här området omkring 1990 kommer att vara en enda kommun.

(Kommunalpolitiker, Ystad)

Bort med länsgränsen

Samordningen och den regionala planeringen skulle underlättas om länsgränsen togs bort. I första hand ville majoriteten att Skåne skulle utgöra ett län. Om inte detta gick att genomföra ville många i andra hand att hela Sö Skåne planerades tillsammans med Malmöhus län.

Om länsgränsen tas bort innebär det att järnridån försvinner. Vi får bara en länsstyrelse och ett landsting att göra med. Det blir enklare och smidigare i alla avseenden. Det skulle erbjuda ett annat sätt att syssla med kommunikationsfrågor då länsgränsen varit i vägen, inte minst i vägfrågor.

(Kommunalpolitiker, Ystad)

Samhällsplaneringen måste vara total

Tyvärr är t ex inte skolöverstyrelsen synkroniserad med bostadsbyggnadsprogrammet. Då säger vi så här: samhällsplaneringen måste vara total. Man kan inte plugga ut bostäder lite här och var

utan hänsyn till vad det finns för service-anordningar. Barn-daghem behövs för att utnyttja den arbetskraft som finns bland kvinnorna osv. Skolorna måste också finnas inrymda i bilden och vad vi önskar är att skolöverstyrelsens centralprövning borde kunna delegeras till länsskolnämnden vad gäller prioritetsgraderingen.

(Landshövdingen i Malmöhus län)

Det var inte många som så klart formulerade en planeringsfilosofi. I regel krävde man enbart i ganska vaga termer en bättre styrning. Element i ovanstående planeringsfilosofi är dels att samhällsplaneringen måste vara total, dels att den bör samordnas regionalt.

PR-kampanjer

Som förebild till marknadsföringskampanjer av området stod ofta Kristianstads kampanj för att göra sin stad känd och eftertraktad som lokaliseringsort. Den kampanjen ansågs mycket lyckad.

Det gäller att sälja den här landsändan. Det har man inte gjort, även om Kristianstads län som sådant har varit mycket aktivt och har haft folk som varit aktiva. Bl a har man ju konsulterat förre SAF-direktören Kugelberg. Men allting har legat på länsplansnivå. Det är väl gott och väl att man har planeringsråd med representanter från olika delar av länet, men tacka sjutton för att godbitarna stannat i Kristianstad.

(Företagstjänsteman, Simrishamn)

Jag är medlem i Rotary i Simrishamn och vår klubb har haft de här problemen väldigt mycket uppe till diskussion. Personligen har jag föreslagit att vi ska ta ner några av höjdarna för att liksom sälja bygden till dom, Krister Wickman, Ingvar Carlsson eller någon som sitter i en position så att de kan göra något.

Vi har också haft tankar på att plocka ihop chefredaktörerna för den sydsvenska pressen och tala om för dem att "nu pojkar får ni låta bli att skriva negativa saker".

(Företagare, Kivik)

Ett fungerande länsparlament, decentralisering

Några av dem vi intervjuat talade i allmänna ordalag om önskvärdenheten av ett mer decentraliserat samhälle. I sammanhanget diskuterade vi den nu bordlagda länsdemokratiutredningen. De flesta var positiva till den.

Tanken är ett fungerande länsparlament ungefär så som landstinget med vägnämnd, länsbostadsnämnd och planeringsråd är politiskt valda och har att redovisa sitt fögderi inför väljarna. Då måste samhällsplaneringen för den delen av landet bli mer aktuell än centralt utfärdade mallar.

Regeringen vågade inte ta den denna gången, utan man tog en kompromiss i länsförvaltningsutredningen. Men om det både för arbetaren, arbetsledaren och ända upp till företagsledaren växer fram andra behov av uppväxtmöjligheter för ungarna och annat som hör till decentraliseringstanken, skulle det normalt vara 2-3 företagare av 10 som tände på en sådan idé.

(Riksdagsman, Cp)

Aktivera och ändra befolkningens attityder

Befolkningens och politikernas passivitet måste brytas! Det skulle kunna vara den något tillspetsade sammanfattningen av probleminventeringen. Politikerna svarar då att människorna bara intresserar sig för sin bil, TV och Mallorcasemester. Men det fanns också förslag som gick ut på att aktivera redan etablerade grupper i samhällsplaneringen eller inrätta fler förtroendeuppdrag i kommunerna.

Det är inte enbart arkitekterna som ska planera samhället. De kan rita sina hus och räkna alldeles utmärkt. Men det borde finnas läkare, skolfolk, författare, poeter, målare och t o m, (skämtsamt sagt) om ni inte tycker att jag sträcker mig för långt, även allmänheten borde ha en chans i ett programresonemang.

Det gäller att aktivera människorna på många sätt. Vi föreslår småkommunerna att skaffa sig en massa förtroendemän, exempelvis socialombudsmän, så att de får något att säga till om.

(Förre landshövdingen i Malmöhus län)

Många anser att befolkningens attityder måste förändras för att en positiv förändring ska kunna äga rum. Hårdast framförs denna tes av en "utombytare".

Vi måste också åstadkomma något för att dra hit andra människor också. Det innebär nog samtidigt att vi måste ändra på en del av den bofasta befolkningens attityder, som de nu är. Vi kan alltså inte utvecklas med den befolkning som finns här nu.
(Företagstjänsteman, Simrishamn)

Liknande tankegångar framförde även en annan respondent. För att få igång utvecklingen borde man vända sig till personer med "fria" yrken.

Den typ av människor man skulle försöka få hit är sådana som inte har en speciell orsak att bo på ett visst ställe, typ handelsresande och konsulter. På det sättet skulle man också skapa ett skatteunderlag betydligt enklare med 50 personer ur den gruppen än en industri för 50 man.

(Företagare, Simrishamn)

Satsa på livskvaliteter

Områdets kvaliteter bedöms naturligtvis olika av t ex hushåll och företag, men vi kan spåra en stor samstämmighet hos våra intervju-personer. Man tror på Österlens möjligheter att bli en motpol till de negativa sidorna i storstadssamhällena genom att satsa på de speciella kvaliteter som området har och som tenderar att bli allt mer efterfrågade i dagens samhälle.

Jag tror att vi blir attraktiva som arbetsmiljö, fritidsmiljö och bostättningsmiljö. Den faktorn kommer att vara värd mycket mer i motsats till nackdelarna hos en sådan koncentrationsutveckling som det nu onekligen är fråga om. Det tror vi utan vidare på.

(Länstjänsteman, Kristianstads län)

Vi har goda möjligheter till bostäder, friluftsliv och bad.
(Kommunalpolitiker, Ystad)

Det ligger i en tillfredsställande del av landet. Vi har bra tillgång till kommunikationer: rätt hyfsade vägar, järnvägar etc. Transportkostnaderna kan inte vara avskräckande. Möjlighet för industrier att få tomtmark på fördelaktiga villkor i närheten av själva samhället. Generalplanen visar ju att det är gott om utvecklingsmöjligheter. Bostadssituationen är positiv genom att man kan bosätta sig så att man når sitt arbete på rimlig tid.

(Företagsledare, Simrishamn)

6 INTEGRATIONSMEKANISMER OCH HINDER FÖR REGIONAL VÄXT

För att förstå problemen och diskutera framtidsmöjligheter har vi till stor del hittills byggt på vissa regionala aktörers uttalade problem, önskemål och avsikter. Dessa har därvid endast i förbigående relaterats till tillgängliga resurser, medvetenhet och insikter om de mekanismer som skulle kunna kanalisera och hantera de nödvändiga resurserna. Det som presenterades i slutet av kapitel 5 var i stort sett en önskelista.

I detta kapitel skall analysen föras ett steg längre, varvid de regionala problemen och möjligheterna skall belysas i ett samhällsorganisatoriskt perspektiv. Detta perspektiv bygger på föreställningen att de flesta av vardagstillvarons problem och bekymmer har sin grund i ett mönster av sociala processer som emanerar från bl a ekonomiska och politiska centra utanför regionen. En analys av några sådana processer och viktiga samhällsorganisatoriska aktörer utgör grundtemat i detta kapitel.

I kapitel 2 redogjordes för grundsynen på regionala problem. Efter en kritisk diskussion av några förhärskande synsätt föreslogs en ansats för studium av regionala utvecklingsproblem med samhällsorganisatoriska aktörer och inläring som något programmatiska nyckelord. Det problem som ställdes var hur det kan åstadkommas överensstämmelse mellan integrationsmekanismer på olika nivåer i samhället inom ramen för en struktur som möjliggör och stimulerar regionala och lokala initiativ och inlärningsprocesser.

I kapitlets första avsnitt presenteras några utvecklingshypoteser i två alternativa framtidsvisioner där avsikten är att dramatisera några viktiga tendenser i SÖ Skåne och i dess relationer till utanförliggande maktcentra. De två helhetsbilderna eller visionerna

bygger i likhet med den historiska analysen på en uttolkning och sammanvägning av observationer från femte kapitlet i rapporten. Därefter skall data från vår fallstudie användas för att formulera observationer och hypoteser om och hur olika mekanismer stör eller stödjer möjligheter till regional problemlösning och växt. Syftet är att belysa utvecklingen från några olika perspektiv som möjliggör "nya" tolkningar av den regionala situationen - tolkningar som kan bistå aktörer att uppmärksamma och hantera strukturella förändringsproblem.

6.1 TVA FRAMTIDSVISIONER - NÅGRA ARBETSHYPOTESER

Vår utgångspunkt har varit omställningsfasen, som innebär ett övergivande av produktionsformer baserade på jordbruket till något, om vilket endast vaga föreställningar existerar. De framtida produktionsformerna kommer att avgöra regionens förhållande till omvärlden. Är det möjligt att styra detta förlopp?

Analysen visar att Sydöstra Skåne saknar "huvudmannaskap". Det klyvs av en länsgräns och intar ett perifert läge inom respektive län. Egenskaper saknas, som utlöser alarmsignaler i den statliga planeringen. Därför kommer insatser inte automatiskt att styras till området. Kommunernas ambitioner och mål är splittrade och ett samlat uppträdande saknas. Sydöstra Skånes Samarbetskommitté är fortfarande ett barn i sin linda.

Låt oss göra ett tankeexperiment och renodla två drag i utvecklingen. Antingen saknas även i framtiden ett huvudmannaskap eller också fyller kommunerna själva ut tomrummet med ett intensivare samarbete. Resultatet kan formuleras som två alternativa visioner för regionen. I det ena fallet framskrives de nuvarande tendenserna med mycket måttliga ansträngningar från regionens sida att påverka omställningen. I det andra fallet utvecklas tanken på en väl sammanhållen region med gemensamma problem och ett enat uppträdande utåt. Tyngd-

punkten i planeringen ligger inom området och en plan för hela regionen är dess fundament. Planen skulle växa fram ur tankar om regionens särart.

De två framtidsvisionerna bär inom sig delvis skilda inriktningar av produktionslivet. I det första fallet bör utvecklingen följa de spår vi idag kan se i förhållandet mellan expanderande storstadscentra och övriga områden. I det senare fallet är utvecklingen svårare att förutse. Vi har valt att ta fasta på de förslag som framkommit i det tidigare avsnittet om visioner och sammanställa dessa till en helhetsbild.

Vårt tillvägagångssätt kanske kan illustreras med vad Barth (1971, s 31) kallar social dramatisering. Det avsnitt som skall citeras har lästs efter vårt eget arbete, men illustrerar väldigt väl de föreställningar som styr oss:

Genom att samla in många olika slag av fakta och genom fältarbetarens framgångar och svårigheter, i sin egenskap av deltagare, att systematisera dem och ställa dem i relation till varandra, befrämjar och utvidgar han alltmer sin förståelse av det sociala livet runt omkring sig. Deltagande ger också möjlighet till vad som ibland kallats social dramatisering - den teknik varigenom forskaren uttryckligen försöker skapa de situationer, där han kan utföra ett visst beteende och se huruvida hans aktiviteter förstås och accepteras av andra. Denna teknik tycks vara en mycket nära motsvarighet till experimenterande som ett medel att testa och pröva hypoteser om handlingars kulturella innebörd, när man väl har kommit över tröskeln till miniförståelse.

Vad som kanske mest skiljer vårt eget företag från Barths har varit att vi dels har velat koppla en förståelse till försök att påverka och dels att vi tvingats bli mer av observerande deltagare än deltagande observatörer. (Se vidare diskussion i kapitel 7).

6.1.1 Reservområdet tas i besittning

För vårt syfte kan Skåne sägas sönderfalla i tre delar: Örestadsregionen, Kristianstad/Hässelholmsregionen och Ystad/Simrishamnsregionen. Regionaliseringen är en effekt av både "spontana" och planerade processer. Vi ska ta fasta på de senare.

De statliga myndigheterna har knappast uppmärksammat problemen i Sydöstra Skåne. Vårt intryck efter några diskussioner med personer inom departement och statliga förvaltningar var att man ej upplevde något "Österlenproblem". En obehaglig tolkning, som efterhand alltmer tycks bli bekräftad, var att detta distrikt med tämligen små industriorter, ofta dominerade av en eller två arbetsställen eller en eller två branscher, anses ligga så nära det expanderande Malmö-Lund att arbetsmarknadsorganens huvudinsatser är att rutscha över människor till västsidan.

Man har visserligen på statligt håll tagit steget från lokalisering- till regionalpolitik genom att till de ekonomiska målen lägga mål som likvärdig social och kulturell standard oavsett i vilken landsända man bor. Det väsentliga i den framväxande regionala planeringen är tanken på att omvandla Sverige till ett antal livskraftiga regioner, vilka ska trygga den ekonomiska tillväxten utan allt för stora "sociala komplikationer". Riktkarlen i planeringssystemet är tätortshierarkin.

Staten rangordnar Sveriges orter i en fallande skala vad gäller framtidsutsikter. Storstadsområdena tillförsäkras investeringar, men även storstadsalternativen ska få fullt stöd. Därefter följer regionala tillväxtcentra, serviceorter i glesbygd och övriga. I tanken på tätortshierarkin finns inbyggt att effekten stärks genom att centralorten ska fungera i intim samverkan med omgivande mindre kommunblock.

Vad innebär detta för Sydöstra Skåne? Ingen ort är klassad som "storstadsalternativ". Endast Ystad och Simrishamn är regionala tillväxtcentra (Kristianstads läns begäran att även Simrishamn skulle bli ett sådant centrum bifölls så småningom av inrikesdepartementet). Sydöstra Skåne glöms kanske än en gång bort i de nya regionala handlingsprogrammen. Ytterligare en fara hotar. Länsstyrelsernas betydelse ökar, varför länsgränsen blir än mer störande. Kristianstad satsar på att bli ett storstadsalternativ. Då måste man bygga upp en styrka, stark nog att stå emot trycket från Örestadsregionen. Österlen är en potentiell konkurrent om tillväxtmedel. Risken är därför stor att länets "blindtarm" opereras bort för gott.

För Malmöregionen har Sydöstra Skåne varit inpassad i dess konjunkturpolitik men inte i dess strukturpolitik. Det har haft karaktär av reservområde, ur vilket man kunnat hämta kapital och arbetskraft i högkonjunktur, medan man låtit det vila under lågkonjunktur.

En örestadsvision har dock skisserats, i vilken Sydöstra Skåne får prunka som lockande grönområde. 20-årsmyten förtäljde att en långa av tillbakagång med historisk nödvändighet skulle vändas i en era med expansion och förbättrade villkor. Kanske är den bästa uttolkningen att föreställningen om regionen som ett reservområde slagit djup rot. Man har pekat på den defaitism som närheten till Malmö orsakat. Att själv vända utvecklingen tangerar det omrimliga. Istället inväntas med passiv vända den tid, då beslutscentra utanför regionen finner det vara i egna intressen att ta området i besittning. Vad detta kan innebära vet man lite om. Kontrollen över integrationsprocessen ligger i andras händer.

Stegvis inkorporering

Den goda jordens förbannelse fördröjde insikten om "den nya tidens

jäkelskap". Till skillnad från andra regioner kom den första påminnelsen genom den statliga förvaltningen. En utifrån frampressad kommunblockssammanslagning störde den till jordbrukets krav anpassade infrastrukturen.

I Sydvästra Skåne formulerade det expanderande näringslivet konkreta problem vilka löstes inom ramen för ett starkt kommunalförbund. I Sydöstra Skåne var det näringslivets brist på expansion som skapade problem. Dessa problem var dock av helt annan art och ställde inte samma entydiga krav på handling som expansionsproblemen. Det tog tio år från det man insåg problemen till det man skapade sin samarbetskommitté. Fortfarande karakteriseras detta organ bäst som ett löst debattforum. Det verkar som om kontraktionen är en process som försvårat framväxten av ett samarbete. Varje kommun har sett som sin viktigaste uppgift att dra till sig sysselsättning. Det har varit politiskt omöjligt att samverka i en situation i vilken varje ny industri i grannkommunen har vänts till en anklagelse mot de egna politikerna. Därför har byapolitikens fundament varit en stiltje över hela linjen.

Låt oss se detta alternativ ur byapolitikerns synvinkel. I centrum för den kommunala planeringen står uppgiften att bli så attraktiv som möjligt för de företag som kan tänkas nylokalisera sig. En viktig uppgift blir även att bryta sig in i beslutsprocessen om lokalisering så fort som möjligt. Varje kommun skaffar sig en funktion för att koptera med beslutsorgan utanför regionen.

Med mössan i hand

Många respondenter skjuter fram värden som balanserad utveckling, miljören industri, undvikande av storstadsstress som mål för planeringen. Som visats ovan är det dock troligt att kommunerna med mössan i handen tacksamt får ta emot vad som bjuds.

Vi har sett prov på hur en delvis importerad kader av nya och yngre tjänstemän vuxit fram i samband med kommunsammanslagningarna. Beroende på de lokala orternas speciella problem har man i takt med de nya omställningsproblemen under senare delen av 60-talet lagt sig vinn om att värna om den befintliga industrin respektive söka dra till sig nya företag. Några större ambitioner att integrera dessa företag i regionens struktur har dock knappast kunnat märkas. "Man får ta vad man får, inom vissa gränser" tycks ha varit den förhärskande filosofin. Det kan dock knappast vara meningen att skaffa sig en särprägel på låga löner, miljöförstörelsevänligt klimat, kvinnlig arbetskraft etc... Varken några lokala krav eller sanktioner tycks vara för handen. Valet står sällan mellan sämre eller bättre arbetsförhållanden utan mellan arbete eller inte arbete.

En annan utflyttningsmodell kan också spåras. Österlen blir i allt större utsträckning boplatser för människor med riklig fritid eller relativt fri ställning inom förvärvslivet. Exempel är lärare, artister, konstnärer, arkitekter, konsulter, radio och TV-folk etc. De har sin huvudsakliga verksamhet förlagd utanför området, men drar sig då och då tillbaka i en avstressad miljö. Det är de som först upptäcker och får råd att utnyttja de fördelar som Österlen erbjuder. Frågan är om detta är en lycklig form av exploatering. Sydöstra Skåne borde kunna bli ett alternativ för fler än dessa kategorier. En annan negativ faktor är dessa privilegierade gruppers motstånd mot etableringar, som kan skapa sysselsättning inom området.

Det vore dock fel att helt bortse från det stegvisa alternativets fördelar. Färre ingrepp behöver t ex göras i den politiska apparaten. Enstaka starka män i kommunerna har lättare att agera då planeringen kännetecknas av flexibilitet och handlingsberedskap på kort sikt. Man behöver inte bygga upp en tung förvaltning med utredningsresurser för långsiktplanering. Det överlåter man till

länsorganen och andra. Inga skattekrönor går heller till region-kommunala samarbetsorgan vars nytta kanske dessutom inte visar sig på kort sikt. Den bebådade tumskraven på kommunens kostnader får en tendens att strypa ett nytänkande och stärker härigenom tendensen till enskilda kommunala initiativ.

Det troligaste är att Skåne spjälkas upp i ett storstadsområde med högt utbildad arbetskraft inom administration, utbildning och forskning samt ett område med lägre utbildad arbetskraft sysselsatt inom tillverkningsindustri. Företagen blir troligtvis av familjekaraktär.

Med nuvarande statliga planering kommer länsstyrelserna inte att kunna göra några väsentliga insatser. Själv Skåne saknar de egenskaper som automatiskt mobiliserar statens resurser. Istället kommer staten att bedriva en kontraktionspolitik med indragande av service i den takt som socialpolitiken orkar med. Det märkliga i sammanhanget är att man troligen omkring 1980 får se denna kontraktionspolitik avlösas av en expansionspolitik. Ty i den statliga planeringen räknar man med en vändpunkt då. Eller är det bara utslag av löftespolitik?

Om vi antar en skärpning av politiken mot storstadsexpansionen blir det troligen en dragkamp mellan planeringen inom länsstyrelsen och den som sker inom kommunförbunden. I Sydvästra Skånes Kommunalförbund ser man som sin huvuduppgift att expandera så att "alla som vill får flytta hit". I detta läge försvåras länsstyrelsens agerande av att de enskilda kommunerna var och en för sig kanske bundit upp sig i lokala förhandlingar med kommunalförbunden i väster. Redan idag sneglar Sjöbo och Skurup västerut. De riskerar härvid att sugas upp i ett mäktigt kommunalförbund. Men detta ska vägas mot att de i vissa avseenden talar om en "naturlig samhörighet västerut". Idag far t ex många till Malmö och uträttar ärenden, få far till Ystad. I öster hotar Ystads ambitioner att bli regionens centra.

Rekapitulering

Det centrala i denna vision är det svar som ges på frågan vilket huvudmannaskap regionen erhåller. Nuvarande utveckling leder till en succesiv förskjutning av alla väsentliga beslut till centra utanför regionen. Därigenom bestäms tyngdpunkten i det framtida näringslivet utifrån de möjligheter dessa centra ser att utnyttja regionen. Troligtvis innebär detta en förstärkning av det allmänna utvecklingsmönstret i Sverige, dvs jordbruket avlöses av någon form av tillverkningsindustri medan människor med högre utbildning tvingas flytta. De livsformer som idag sätts högt kan bli svåra att skydda mot bakgrund av att planeringens främsta uppgift blir sysselsättningsskapande. Regionens integrering med övriga regioner får ett förlopp i vilket kommunerna inbördes konkurrerar i sina försök att maximera de chanser expansionen i väster erbjuder. Denna strategi ställer inga krav på resurser och belastar de politiska systemet mindre. Gentemot den statliga planeringen intar man en närmast defaitistisk attityd. Efter 1980 skall utvecklingen enligt denna vända, och tills dess håller man optimismen vid liv med en löftespolitik.

6.1.2 Dialog med autonomi som bas

Ett framtidsperspektiv bör börja med en diskussion om vilket livsmönster människor önskar. Regionalpolitiken upplevs utifrån de konsekvenser den får på dessa livsmönster. De till buds stående alternativa försörjningsformerna bör inte ersättas med färre och mindre önskade. Vilka värden skulle då kunna tillfredsställas i Sydöstra Skåne? Vi ska här söka konstruera en helhetbild av de värden som flertalet respondenter gett starkt uttryck för.

Underlåtenhetssynder blir dygd

Bland socialantropologiska forskare har SÖ Skåne ibland kallats ett

"reliktområde". Många värderingar lever här vidare långt efter det de försvunnit från andra områden. Vi har tidigare refererat personer, som anser att detta faktum i vissa fall bromsat en industrialisering. Kanske har omvärderingens tid kommit? Dyrt vunna erfarenheter från andra industrialiserade regioner har fått många av dessa värderingar att framstå som ett alternativ till mer tillväxt-orienterade kriterier. I Sydöstra Skåne har en lugn, balanserad utveckling som inte äter upp naturkapitalet betonats. Och från att ha varit grundat på en övertro på jordbrukets framtida bestånd har det övergått till att grundas på en misstro mot storstädernas välsignelse och en allomfattande ekonomisk tillväxt.

Utan tvekan kan man dock hitta underlåtenhetssynder i det förflutna. Men det intressanta är ändå att utvecklingen tagit en sådan vändning att många av de värderingar, som orsakade underlåtenhetssynderna idag kan bli en tillgång. Kanske finns det i Sydöstra Skåne en unik möjlighet att utnyttja den eftersläpning i värdesystemet som många omvittnar och lära av misstagen i andra regioner.

Det främsta misstaget i andra regioner har varit aningslösheten vad gäller effekterna av nya produktionsformer. Man har tagit emot allt som gett sysselsättning. Det har inte skett en bedömning av effekterna för det lokala samhället och de livsformer som funnits inom detta. Den viktigaste uppgiften i Sydöstra Skåne blir att skapa institutioner genom vilka befolkningen kan formulera de värden man vill slå vakt om.

Materialet i vår rapport medger tyvärr inte en diskussion om hur man skulle kunna tänka sig kanaler mellan befolkning och beslutsfattare. I det följande koncentrerar vi oss istället på frågan hur de planerande institutionerna skall få kontroll över viktiga beslut inom näringsliv och statlig förvaltning.

Ett starkt interkommunalt samarbete

Insikten om nuvarande utvecklingstendenser gör att kommunerna själva tar initiativ till ett ökat samarbete. Samarbetet och planeringens tyngdpunkt förläggs till ett förstärkt kommunalt samarbetsorgan. Kanske växer det fram en delvis från rikslikaren avvikande planeringsfilosofi. Troligtvis bygger man ut den redan existerande Sydöstra Skånes Samarbetskommittén. Gentemot staten kommer en latent konflikt att skapas. Staten upplever den nymornade självkänslan som ett hot mot den nationella politiken. Endast långsamt växer uppfattningen fram, att varje enskild region har specifika problem, vilka kräver speciella institutionella arrangemang för sitt lösande. Fram till dess kohandlar Samarbetskommittén med respektive länsstyrelse i ett elakt spel, delvis riktat mot det starka kommunförbundet i väster. Detta slår nämligen vakt om den egna tillväxten. Men även internt upplever man svårigheter. Långsamt mognade tanken på Ystad som centralort. Men övriga kommuner bevarar en del av mistroendet, och rädslan för Ystads dominans finns kvar. Vissa kommunblock fortsätter att snegla västerut.

Och motiveringen är inte enbart vackra drömmar om ett annorlunda samhälle. Om Ystads expansion bekostas av övriga kommuner frestas dessa att snegla västerut i enlighet med den vision vi först återgivit. Likaså kommer resurserna att vara begränsade, varför man har mer att vinna på att utnyttja de redan gjorda samhällsinvesteringarna i form av bebyggelse etc än att bygga upp ett nytt Ystad.

Därför kommer övriga kommuner att stödja Ystad i de sammanhang det gäller att mobilisera stöd utanför området. Däremot kommer man att arbeta för att bibehålla en decentraliserad servicestruktur, anpassad till jordbruksbygden. Redan idag har vi sett hur exempelvis LRF stött Ystads strävanden att få en färjeförbindelse med Polen. Servicestrukturen betraktas idag som tillfredsställande för jordbruket. Men den tål inte en försämring. Och inom jordbrukarleden

tycker man att näringsunderlaget på Österlen är så pass vikande att det hotar även det jordbruk som förefaller framtidsbestående.

Utan tvekan kommer det dock att i planeringen finnas en spänning orsakad av behovet av en stark centralort och övriga kranskommuners egna krav. Men det finns även andra svårigheter. Man har framhållit att Ystad intar ett perifert läge inom regionen. För de västra delarna är restiden inte mycket längre in till Malmö. Antagligen kan man därför inte bygga upp en kommersiell struktur i Ystad, som siktar mot att ta upp konkurrensen med Malmö.

Men var kommer tyngdpunkten i näringslivet att ligga? Följande rubriker utgör enligt många en nödvändig ingrediens i en sådan diskussion.

Närheten till marknader

Istället för att utredningar görs utanför området om vad man skulle kunna göra i en framtid driver Samarbetskommittén eget utredningsarbete. I detta tar man fasta på vad som uppfattas som positiva omständigheter. Man tar exempelvis fasta på det geografiska läget. Den pågående integrationen i Europa skapar lockande konsumtionsmarknader, till vilka många företag dras. Sydöstra Skåne blir ett lockande alternativ. En ökad öststatshandel skulle få en gynnsam effekt för området. Dagliga förbindelser med Polen blir en början till givande transithandel. Kommunikationerna blir väsentliga. En viktig hörnsten blir att Ystad får sin färjeförbindelse med Polen. Utifrån nuvarande planeringsmetodik ställer sig dock SJ skeptisk.

Andra byggstenar är järnvägsförbindelsen med Eslöv samt Öresundsbron. Även flygplatsen i Sturup bidrar till en förbättring. Man blir likaså tvungen att rusta upp det interna vägnätet. Visionen kräver att man lyckas mobilisera främst statliga investeringar. Några större intressekollisioner inom området skapar detta alterna-

tiv inte. Genom sin betoning av det geografiska läget och kommunikationerna anknäyer det väl till nästa inriktning, turistparadis med många soltimmar.

Turistparadis med många soltimmar

Sydöstra Skåne har ett vackert landskap med många små idylliska fiskelägen. Det finns få störande industrier, klimatet är bra. Närheten till storstadscentra både på kontinenten och i Danmark får många att hoppas på en balanserad turisttillväxt. Under återstoden av 70-talet kommer hela Norden att stå inför en turistinvasion. Och denna kommer inte att gälla enbart vildmarken i norr. Miljöförstöringen i centraleuropa skapar ett turistmål av de nordiska länderna som sådana.

Inför detta perspektiv måste man samordna planeringen på flera nivåer. För Sydöstra Skånes del kan man knappast säga att den nuvarande satsningen bygger på en insikt om unika förhållanden. Avkastningen och sysselsättningen är oklara. På många håll befarar man också en kommersialisering som skulle förstöra landsändans särart. Planeringen av strövområden, fritidsbyar, sport- och rekreationsanläggningar måste göras av kommunerna gemensamt. Blir det lättare att samarbeta kring detta än det varit för att få industrietableringar? (Det kan nämnas att det första samarbetsorganet i Sydöstra Skåne, bildat 1957, gällde en gemensam turistplan).

6.2 REGIONALA UTARMNINGSPROCESSER

Utgångspunkten för analysen i detta och följande avsnitt är att allt fler av de ekonomiska, administrativa och politiska transaktioner som sker mellan aktörer och organisationer inom regionen och utanför tilliggande centra kan ses som uttryck för en centralisering av integrationsmekanismer i samhället. Denna centralisering

kommer, som vi skall visa, att medföra stora svårigheter för aktörer och organisationer inom regionen att ta initiativ och utveckla samarbetet. I själva verket har vi hypotesen att dessa integrationsmekanismer ofta påskyndat en både ekonomisk, social och kulturell utarmning av regionen. För att erhålla en förståelse av arten och graden av dessa problem skall vi ur datamaterialet söka avläsa denna utveckling och några konsekvenser från i tur och ordning det enskilda arbetsställets, den "drabbade" kommunens och hela regionens synvinkel.

6.2.1 Jordbrukskooperationens centralisering

Inom ramen för detta projekt har vi haft tillfälle att studera organisationsproblem mellan central, regional och lokal nivå inom slakteri- och mejerikooperationen. Ett syfte var just att kartlägga och bedöma de effekter som kunde tänkas uppstå i Sydöstra Skåne till följd av de strukturella förändringar som kooperationen ställts inför, eftersom en viktig del av framtidsvisionerna för Österlen var knuten till den råvarubaserade livsmedelsindustrin. Flera respondenter har dessutom fäst stora förhoppningar till rörelsens decentraliseringsideologi. Både mejeriet i Lunnarp och slakteriet i Tomelilla är bland de största i sitt slag i Sverige och dessutom finns en charkuterifabrik i Ystad och ett mejeri i Skurup. Låt oss inleda med en historisk skiss som visar på de omställningsproblem man ställts inför.

Den ekonomiska kris som drabbade världen omkring 1930, fick även mejeri- och slakteriföreningarna kännning av. Man insåg ganska snart, att de små, enskilda föreningarna inte hade tillräckliga resurser, inte ens för den inhemska marknaden.

I detta läge bildades mejeriförbunden, t ex i Skåne Nordöstra Skånes Mejeriförbund, Sydöstra Skånes Mejeriförbund, Sydvästra Skånes Mejeriförbund och Nordvästra Skånes Mejeriförbund. Redan 1932 bildades riksorganisationen Svenska Mejeriers Riksförening, som kom att verka för en framtida rationalisering av mejerihanteringen.

På slakterisidan bildades 1933 Föreningen Skånska Andelsslakterier genom ett samgående av de skånska andelssvinslakterierna och Lantmännens Kreatursförsäljningsförening.

Till 1930-talets senare del hade mejeriförbunden i Skåne, till stor del beroende på SMR:s bildande, samt FSA fått en stabil grund att stå på och organisationerna växte i omfattning. Priserna kunde hållas relativt jämna på den inhemska marknaden genom olika pris- och marknadsregleringar. Nu började en tydlig strävan till koncentration av enheterna märkas.

Krigsåren präglades av dåliga skördeutfall, på grund av de stränga vintrarna. Detta fick till följd att en stor utslaktning av nötkreatur skedde med minskad mjölkproduktion som följd. Genom en kraftig satsning på insaltnings, infrysning och konservering undgick prisfall på fläsk och kött. Detta bevisar organisationens stora betydelse för producenterna.

1950- och 1960-talen har kännetecknats av en strukturrationalisering inom jordbruket. Denna har inneburit en utveckling mot större driftsenheter samt ökad mekanisering och specialisering. Naturligtvis har detta också påverkat slakteri- och mejerirörelsen.

På mejerisidan bildades 1964 Skånemejerier med målsättningen att förena all mejerihantering i Skåne. I den nya föreningen gick en del större producenter in som direkta medlemmar, vidare anknöts de gamla mejeriförbunden som medlemmar.

Efterfrågan på konsumentförpackade varor ökade under 1960-talet och produktionen inriktades mot en anpassning av dessa varor. Vidare fick marknadsföringen av produkter allt större betydelse. I detta perspektiv får man nog se bildandet av ett gemensamt försäljningsbolag, AB Tre Kök, som 1965 bildades av Scan tillsammans med Kalmar Läns Slakterier och Kronobergs Läns Slakteriförening. Senare har Kristianstad- och Blekinge Slakteriförening, Västra Sveriges Slakteriförening och Sveriges Slakteriförbund ingått som delägare.

1970 infördes Scan-varumärket som ett gemensamt riksmärke för SS. Detta har lett till ett omfattande samarbete, främst på marknadsföringsområdet, vilket varit en nödvändighet för att kunna hävda sig i en allt hårdare konkurrens inom livsmedelsbranschen. Från att från början ha varit en ren slakteriorganisation, har Skanek (namnet antogs 1970) utvecklats till ett betydande företag inom livsmedelsindustrin.

Motsvarande har skett inom mejerinäringen. Ett antal mejerier har gått samman med SM. Vid denna strukturrationalisering har kapacitetsresurser kunnat frigöras. Detta har visat sig mycket

värdefullt vid upptagande och lansering av nya produkter. På så sätt har t ex yoghurt och juice kunnat introduceras. Lanseringen av dessa nya produkter, där juicen inte baseras på mjölk, visar att SM är på väg mot att bli ett livsmedelsföretag.

(Danborg-Hammar-Lind, 1972)

En första viktig effekt av dessa utvecklingsprocesser är att utvecklingsfunktioner som produktutveckling och marknadsföring centraliserats både regionalt och centralt. Förutom den marknadsföring som sker i regionkontoren har man således startat forsknings- och utvecklingsenheter för hela den jordbrukskooperativa rörelsen. Man har dessutom diskuterat att samordna dessa funktioner mellan slakteri- och mejerirörelsen. Ett annat resultat av utvecklingen är att antalet enheter kraftigt reducerats, samtidigt som man byggt upp enheter för specialiserad tillverkning i långa serier. I Tome-lilla har man t ex specialiserat sig på svinslakt från att förut även ha sysslat med nötslakt. I Ystad är man den enda fabriken i landet som tillverkar bredbar leverpastej. Mycket talar för att den framtida modellen inom charkuterifabrikerna blir att olika fabriker specialiserar sig mer än idag. För att få fram råvarorna till dessa krävs ett större uppland kring varje slakteri. Utvecklingen har också medfört att flertalet administrativa rutiner överförts från lokala enheter till regionkontoren. Problemet med kostnads och intäktsberäkningarna har bl a medfört att man på vissa produktionsställen i den sydöstra regionen ej vet om man går med vinst. Platschefer påfördes kostnader för olika verksamheter medan effekten av deras arbete inte kunde renodlas i plus- och minusposter. Sådana mekanismer kan bidra till en förståelse av den håglöshet vi möttes av, då vi ville föra en diskussion om producentkooperationens roll inför de regionala utvecklingsproblemen. Man ville ej diskutera något alternativ till de centraliseringstendenser som gjort sig gällande. Det var utanför rörelsen man diskuterade möjligheterna att samla vissa administrativa funktioner vid produktionsställen inom området eller erinrade sig de lokala organisationslösningar som förekommit för några årtionden sedan; eller då man

menade att hela lantbrukshögskolan vid Alnarp borde lokaliseras till den lugna och miljörena Ystad.

6.2.2 Multinationalisering i Simrishamn

För att erhålla en bättre förståelse av de ekonomiska och sociala förändringsmönstren specialstuderades också några drag i Simrishamns historiska utveckling. Utgångspunkten för analysen är de tre årtalen 1880, 1945 och 1970. (se bilaga 3). Förloppet kan ses som en illustration till en successiv maktförskjutning från lokalt handelsstånd via lokala entreprenörer till multinationella koncerner med huvudkontor utanför regionen.

Slutet av 1800-talet var storhandelns och spannmålsexportens epok. Vid denna tid balanserades det burgna handelsståndets makt endast av den Ernbergska industrin. En jämförelse med mitten av 40-talet visar att antalet industrisysselsatta ökat från ca 200 till 1000. De dominerande branscherna är läder- och metall, vilka sysselsatte ca hälften av dessa. De lokala entreprenörerna var vid denna tid helt dominerande och utvecklingen byggde på personliga insatser och en förnämlig yrkestradition. (Jmfr Nelson, 1947). I förhållande till 1880-talet berodde tillväxtmöjligheterna vid denna tid mindre på avsättningsmöjligheter och arbetskraftsutbud på den egna orten. Ernbergs Läderfabrik hämtade t ex sina råvaror från Sydamerika medan 30 % av avsättningen skedde till landets tre storstäder. Vidare hade arbetsstyrkan ökat från hundratalet till ca 400 vid krigsslutet. Simrishamns Gjuteri avsatte då också slakterimaskiner över hela landet.

Tillväxten i arbetsställenas storlek och de ökade avsättningsmarknaderna motsvarades av en relativ tillbakagång för Simrishamns roll som dominerande detaljhandelsområde för omlandet. Dessa förändringsmönster hängde delvis samman med järnvägsnätets och bilismens utbredning och den förändrade sysselsättningsstrukturen i de privata

hushållen. De enskilda hushållen hade vid 40-talets mitt alltmer övergivit sin egenproduktion och de förbättrade kommunikationerna möjliggjorde att man bodde kvar i omlandet och arbetade i staden. Omkring 1500 personer från omlandet fick vid denna tid sin bärning från industri- och handelsföretag i Simrishamn.

Medan de företag och branscher som dominerade under 40- och 50-talen i början av 70-talet med vissa variationer sysselsatt samma antal personer, har under 60-talet livsmedelsindustrin och den kemiska industrin blivit representerade av bl a Felix och Corn Products respektive Konstharts. Begränsas analysen till företag som har mer än 50 anställda kan några intressanta förändringsmönster urskiljas.

De lokala entreprenörbolagen från början av 1900-talet har i flera fall köpts upp eller på andra sätt inordnats i större sammanhang. Detta har åtföljts av en specialiserad tillverkning. Exempel är Ernberg, Hammenhögs Frö och de jordbrukskooperativa företagen. Vidare är de företag som nyetablerats filialer eller dotterbolag till stora koncerner med huvudkontor utanför området. Konstharts, Ivers Lee och Corn Products är tre viktiga exempel. En samstämmigt uppgiven orsak till dessa lokaliseringar har tillgången på arbetskraft varit.

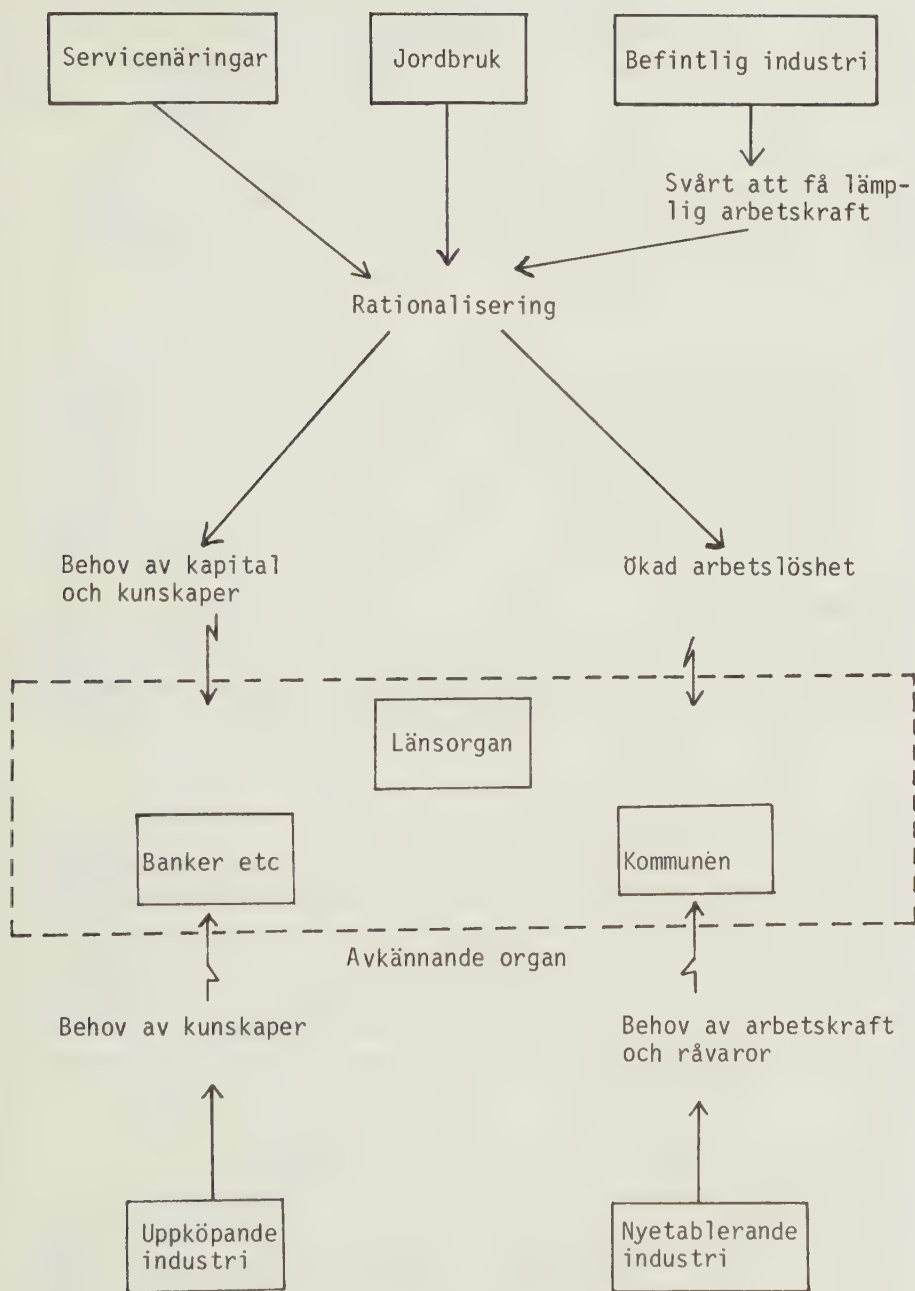
En annan viktig tendens är livsmedelsindustrins inträde under fra 60-talet då Felix och Corn Products etablerade sig i regionen. Detta innebär att råvaror från både lantbruk och fiske numera i större utsträckning förädlas "på platsen". Gemensamt för denna process är också att utvecklings- och beslutsfunktioner är lokaliserade utanför regionen medan den löpande produktionens villkor tillfredsställes på Österlen.

Råvaror och arbetskraft förefaller vara två nyckelvariabler i det industriella förändringsmönstret. Den ökande mekaniseringen av produktionen inom regionen under 60-talet framtvingades enligt

flera företagsledare av bristen på arbetskraft. Samtidigt har huvudparten av representanter för de under detta årtionde uppköpta och nyetablerade arbetsställena med huvudkontor utanför regionen förklarat lokaliseringen med just tillgången på lämplig arbetskraft. Denna skenbara paradox upplöses vid en närmare analys av konjunkturvariationer och en uppdelning av arbetskraften i olika kategorier.

Det kapital som erfordrats till mekaniseringar har framför allt kunnat frigöras i högkonjunkturer och samtidigt har då vissa arbetskraftskategorier blivit utan arbete och i viss utsträckning sökt arbetsmöjligheter i Sydvästra Skåne. Den överblivna och ofta utbildade arbetskraften har sedan kunnat utnyttjas av företag som etablerats under lågkonjunkturer. De viktigaste observationer vi vill göra i detta förändringsmönster rör olika aktörsgruppers perspektiv på situationen. I de flerregionala koncernernas växtstrategier fungerar regionen framför allt som arbetskrafts- och råvarureserv medan den industriella strukturen från kommun- och länsmyndigheters synpunkt främst ses i ett sysselsättningsperspektiv, där kunskaper och resurser är inriktade på att upptäcka och hantera störningar i sysselsättningsbalansen. Förloppet illustreras schematiskt i figur 6.2.

För att bättre förstå effekterna av dessa skilda perspektiv kan vi i enlighet med Rhenman (1972) skilja mellan reversibla och irreversibla förändringar. Man kan säga att de första förändringarna är störningar eller variationer kring något slags medelvärde, medan den andra typen av förändringar - strukturförändringar - ofta inte bara kännetecknas av att de är bestående utan också av att de innebär helt nya inslag i miljön, t ex ändrade ägar- och branschförhållanden inom en regions industriella system. Det är principiellt viktigt att skilja mellan olika slag av miljöförändringar eftersom sätten att behandla dem bör vara helt olika. De strukturella förändringarna ställer krav på någon typ av positiv återkoppling eller inlärningsförmåga.



Figur 6.2 Förändringsprocesser i det industriella systemet i Simrishamn

I den beskrivna problemsituationen har den enskilda kommunen "tvingats" in i en variationsutjämnande problemsyn och problemlösning där brandkårsutryckningar för att lösa plötsligt uppkomna arbetslöshetsproblem och skapandet av nya arbetstillfällen är viktiga inslag. I själva verket leder detta till att de störningsabsorberande mekanismerna stödjer och förstärker det strukturella förändringsmönster som antytts, vilket bl a ger upphov till följande typer av problem:

- omställningen från jordbruk till livsmedels- och kemisk industri kan leda till en territoriell differentiering av det ekonomiska kretsloppet med svårregistrerbara effekter av regional karaktär. De mest synliga är kanske att finansiering och ledning kommer utifrån och att utvecklingsfunktioner inom koncernerna stannar utanför området.
- den territoriella specialiseringen kan också orsaka en nedgång i skatteintäkter, tjänstemannaandel, serviceenheter och konsultfirmor.
- dessutom uppstår stora och svårbedömda risker för flyttning, nedläggningar och inskränkningar hos de filialer som etableras. Detta kan i sin tur förstärka inriktningen på snabba och kortsiktiga lösningar av sysselsättningsproblemen.

Detta är endast några exempel på de effekter som borde diskuteras och föregripas i ett strukturellt perspektiv. Finns det över huvud taget möjligheter att länka förändringsprocesserna och inrikta resurser och kunskaper kring problem som berör företagets integrering i lokala och regionala processer? Stämmer t ex arbetskraftsutbildningen överens med potentiella industriella önskemål? Har möjligheter till företagssamverkan uppmärksamats?

6.2.3 Tilltagande obalans mellan SV och SÖ Skåne

Detta avsnitt skall avslutas med en genomgång av hur man på länsnivå ser på några av de tendenser som redovisats. De båda skånska länsstyrelserna har i olika sammanhang sökt inordna de regionala problemen i ett större sammanhang. Följande beskrivning grundas

på några klipp ur LP-70 för L-länet. (s 67-70).

Trots sin karaktär av väl sammanhållen geografisk region med begränsade transportavstånd utgör Skåne av i dag inte någon ekonomiskt funktionell, samverkande helhet. Tvärtom karakteriseras provinsen av allvarliga balansproblem och av skiljaktigheter mellan olika bygder, vilka inte har någon naturlig tendens att utjämnas. Provinsen saknar en integrerad arbetsmarknad, som gör det existerande urvalet av differentierade sysselsättningsmöjligheter tillgängligt för invånarna i landskapets samtliga delar. Så har t ex Ystad-Simrishamns A-region närmare samband med Malmö endast i sin västligaste del. Framför allt har Simrishamns- och Tomelilla-blocken mycket svagt samband såväl med Malmö som framför allt med Kristianstadsområdet. Inom Ystad-Simrishamnsregionen slutligen har tillväxten av arbetstillfällen i stadsnäringarna inte förmått kompensera bortfallet av sysselsättningsmöjligheter i jordbruket. Det råder för denna region en konstant utflyttning särskilt av yngre och utbildad arbetskraft. Detta försvårar i vissa fall den lokala industrins möjligheter att erhålla önskad yrkeskunskap.

De olika regionernas avgränsning från varandra liksom deras sinsemellan starkt skiljaktiga arbetsmarknadsmässiga situation, avspeglar sig tydligt i löneförhållanden, ålderfördelning, fördelning av manlig-kvinnlig arbetskraft, skatteförmåga etc. Följande tabell från LP-70 i L-län säger bl a att Ystad-Simrishamnsregionen har genomsnittligt 10 % lägre lönenivå än Malmö-Lund-Trelleborgsregionen.

Procentuell lönedifferens mellan manliga industriarbetare 1968
jämfört med Malmö/Lund/Trelleborg

Helsingborg	- 3,4
Kristianstad	- 7,5
Eslöv	- 8,0
Ängelholm	- 8,1
Hässleholm	- 9,7
Ystad/Simrishamn	- 10,0

Från egna utredningar har man dessutom kunnat konstatera att L-läns del av Y/S A-region ligger klart under M-läns del. Vidare kan man peka på att industri som lokaliseras till länet omfattar mer rutinbetonad och lägre avlönad tillverkning än fallet är med låglönebranscherna i stort.

Avslutningsvis påpekas i utredningen att denna utveckling kommer att skärpa de sociala och planeringspolitiska problemen både i Skånes koncentrationsområden och i dess långsamt växande, stagnande eller tillbakagående delar. För Österlens vidkommande kommer problemen att permanentas. Håller vår analys är det en öppen fråga om inte problemen förvärras och antar en ny karaktär. Frågan är om den passiva optimism vi kunnat urskilja inför "Örestadsvisionens" förgreningar är berättigad om nämnda tendenser förverkligas.

Vi har nu pekat på några strukturella förändringar i olika delar av det industriella systemet och några inträffade och möjliga konsekvenser på den arbetsfördelning som kan skönjas. Dessa tendenser kan observeras i skilda varianter med skiftande styrka i olika delar av landet. Det typiska för denna regionala samhällsförändring är att den till stor del avgörs av ett antal större, enstaka investerings- eller nedläggningsbeslut. Detta kan, som vi visat, gälla produktionsanläggningar men det kan också gälla var en universitetsfilial skall lokaliseras, om en motorväg skall byggas, var och när ett gymnasium skall byggas ut eller om ett kustområde

skall undantas från bebyggelse. Sådana beslut fattas av företag, kommun, landsting eller regering efter långvarigt utredningsarbete i flera instanser och uppvaktningar i direktionsrum och kanslihuskorridorer. Hur ser man då på den territoriella utvecklingen? Skall AB Sverige komma att bestå av ett antal administrativa och produktiva delsystem (regioner) med en sådan arbetsfördelning som kan börja skönjas på Österlen? Vilket språk eller vilken "teori" ligger bakom de beslut som fattas? I vilken utsträckning är effekterna oavsiktliga?

6.3 CENTRALISERING AV OFFENTLIGA INTEGRATIONSMEKANISMER

Den mjuka strategi som nämnts i bilaga 3 gav en uppfattning om rollfördelningen i beslutsprocessen mellan stat och näringsliv. Denna "teori" skulle kunna beskrivas så här:

Teknisk utveckling och marknadskrafter utomlands och ändrade konsumtionsvanor och livsmönster inom landet - ökad fritid, bilism etc - ändrar ständigt förutsättningarna för vår ekonomi. Därmed uppstår ständigt nya "jämviktslägen" för produktionsstrukturen. Det ligger i allas intresse att vi i tid blir varse framtida förändringar, så att vi kan anpassa oss till denna strukturomvandling. Det privata näringslivet och statsföretagen, om de drivs efter företagsekonomiska lönsamhetsprinciper, kan reagera snabbt på marknadens krav och är därför bäst ägnade att leda denna anpassningsprocess.

Strukturomvandlingen och de snäva lönsamhetsprinciperna kan emellertid leda till en rad oönskade bieffekter. Privatföretagen kan vilja avveckla anläggningar i en takt som hotar den fulla sysselsättningen, överge en bygd i en takt som hotar levnadsstandarden för de som blir kvar eller vilja använda produktionsmetoder som hotar miljön. Det är därför statens och kommunernas rättighet att få insyn i företagets planering så att man i tid kan undanröja sådana framtida "balansproblem".
(Lönnroth, 1970)

Denna grundsyn genomsyrar och har betydelse för den "långtidsplanering" som startats och förankrats på departementsnivå för att tillvarata de officiella värderingarna ekonomisk tillväxt, balan-

serad naturvård och ökad jämlikhet genom respektive ekonomisk långtidsutredning, fysiskt riksplanering och regional utvecklingsplanering. Riktlinjerna för utvecklingsarbetet diskuteras i samrådsgrupper där representanter för industriförbund, kommunförbund, fackföreningsrörelsen, större statliga verk etc finns med.

Denna planeringsfilosofi handlar i korthet om att främja företagens planering dels genom att sammanställa deras egna planer som ren informationstjänst, dels genom en konsistensprövning av företagens planer för att undvika balansproblem. Dessutom utpekar man oacceptabla bieffekter av hypotetiska framtida beslut. Staten träder in som kontrollant och fabricerar prognoser och räkneexempel utan att ta några egna egentliga initiativ.

Den successivt framväxta medvetenheten om och ambitionen att lösa regionala problem har hittills frammanförats genom integrationsmekanismer i det politiska systemet. När alarmsignaler utgått från periferin är det på regeringsnivån som man sökt integrera förändringsproblemen och absorbera kriserna. En allmän återhållsamhet har karakteriserat hela systemet.

Det har också förekommit fall då regeringens intentioner ej kunnat fullföljas. En kritiker av regionalpolitiken har t ex beskrivit det berömda Torsbyfallet för några år sedan. Torsby i Värmland skulle enligt regeringen vara en ort som inom lokaliseringspolitikens ram borde stödjas. I samma ögonblick som bostadsmyndigheterna försökte öka ortens bostadskvot, drog SJ in persontrafiken på järnvägen. Bussar kom i stället. Efter ett tag ville landstingen rationalisera bort ettsjukhus, vilket ytterligare skulle försämrat ortens läge. Vad regeringen ville stödja förfuskades på detta sätt av regeringens egna organ samt landstinget. (Jmfr Svensson, 1970).

Vi har nu fått en uppfattning om centrala instansers grundsyn på de regionala problemen och de strategier och medel som är avsedda

att "lösa" dessa problem. Det centrala i denna politiska centrum-periferimodell är centrums tillhandahållande av en föreställningsram eller beslutsmodell för politiska och administrativa beslut. Periferin har främst att imitera och implementera fattade beslut. Schon (1971) har gjort en intressant genomgång av teorier över hur innovationer sprids och menar bland annat att problemet med att genomföra politik på många sätt är likt det med spridning av en innovation, där innovationen är den nya politiken och den som sprider den är regeringen.

Alla sådana centrum-periferimodeller och kombinationer av dessa har mer eller mindre som förutsättning, att det finns en klart utformad politik som skall genomdrivas, att denna politik åtminstone i stora drag skall genomföras enhetligt överallt, och att den avgörande ledningen av denna process skall ligga i centrums händer. Alla modellerna vilar på en teori om inläring, dvs hur skall man ingripa i regionala utvecklingsförlopp och hur man skall beräkna effekterna av dessa ingrepp. En förutsättning är också en fast övertygelse att centrum på olika sätt kan få lokala agenter att uppträda i enlighet med politiken. I praktiken kommer varje modell att misslyckas och deformeras i den utsträckning som det visar sig att dessa antaganden och denna teori inte håller.

Vi har redan berört hur denna modell på olika sätt misslyckats från Österlens synvinkel. En viktig del av detta misslyckande har att göra med det plan-genomförandeperspektiv som förutsätter dels en tillräckligt tilltagen industrietablering och dels en infrastrukturell anpassning. Det räcker uppenbarligen ej att riksfördelaren tror på en idé och tilldelar pengar utan innevånare, länsrepresentanter, kommunalpolitiker och företag måste också tro på en sådan idé. Ett aktivt instämmande och stöd i form av sekundära och spontana investeringar måste följa på de primära investeringarna. (Jmf Kristensson, 1970). Bristen på tilltro från lokalt håll till detta perspektiv har visats av de kritiska synpunkter man inom regi-

onen haft på de "löften" som inte infriats.

Situationens allvar accentueras genom en generell tendens till eftersläpning av centrums politik, eftersom de flesta problemen uppmärksammas lokalt. Det allvarliga i sammanhanget synes vara att inom regionalpolitiken ett allmänt fördelningssynsätt håller på att institutionaliseras. En risk finns att de för regionalpolitiken ansvariga inte befattar sig med problem förrän de framstår som administrativa spørsmål. Detta innebär ofta en fälla såtillvida att en byråkratisk tävlan uppmuntras och att en krisabsorberande strategi blir den vedertagna beslutsmekanismen.

I de situationer då den "spontana" utvecklingen inte fungerar hänger hela plan-genomföranderesonemanget på vad som i centrum och periferi uppfattas som förhandlingsbart. Detta påverkar ju argumenten vid fördelningen och blir därigenom betydelfullt för utvecklingen. Skall instrumenten vara bostadsbyggande, regionala exportöverskott, infrastruktur, industriutveckling, vägar eller direkta kassaförstärkningar. Hur denna fördelning sker blir i förhandlingsspråket en fråga om att inom periferin förstärka den egna och försvaga konkurrentens situation. Det finns därigenom uppenbarligen en risk att kortsiktiga värderingar får bestämma den långsiktiga utvecklingen (Jmfr Kristensson, 1970). I detta korta, dramatiska perspektiv kommer periferin att söka spela ut instanser mot varandra, utnyttja detaljkunskaper om den politiska osäkerheten samt att lura in olika instanser på olika engagemang och därigenom söka smugla in förändringar utanför den "legitima" tilldelningen.

6.3.1 Centralisering av funktionella delsystem förstärker den regionala utarmningen.

Den administrativa apparaten är organiserad efter sektorprincipen. Man opererar genom ett nätverk av statliga verk och organisationer.

Som exempel kan nämnas AMS, Bostadsstyrelsen, Vägverket och Skolöverstyrelsen. Den svenska statsförvaltningen har av tradition haft en stor självständighet. Från regerings- och departementsnivå sker styrningen framför allt genom instruktioner och anslag. Denna tradition grundades ursprungligen på föreställningar om att staten frskulle syssla med begränsade uppgifter av förvaltningskaraktär och förklarar den anställningstrygghet, det straffrättsliga ansvar och det besvärsmässiga förfarande som finns inskrivet i den förvaltande organisationen.

De normerande författningarna har kommit att stå i strid med de krav på initiativ och flexibilitet som uppstått inom den administrativa förvaltningen. Ämbetsverken har fått större handlingsfrihet och därmed en större politisk betydelse. Till detta kommer kraven på expansion och effektivitet, vilket medfört att den traditionella jurisdiktionen kommit att i allt högre grad ersättas av administratörer och "teknokrater" med professionella snarare än ämbetsmannamässiga lojaliteter. Dessa utvecklingstendenser har dessutom medfört ett ökat behov i det administrativa systemet att dra till sig representanter för olika intressen i sina lekmannastyrelser. Den uttalade styrelsefunktionen kan gälla behov av parlamentarisk insyn, samordning mellan verk, berörda intresseorganisationer resp. erhållande av fackkunskaper.

Det ligger i sakens natur att man inte genom den anpassningsplanering i regeringskanslierna som beskrivits lyckas förkroppsliga eller fortplanta något annat än ekonomiska och tekniska normer och värderingar. Denna tendens förefaller ytterligare förstärkt om man studerar den centrala verksnivån.

Karaktéristiskt för det administrativa systemets regionala organisation är framväxten av ett antal byråkratiska organ med en planerad och sektorstyrd rollfördelning utan konkreta regionala målsättningar.

En viktig följd av urbaniseringen och strukturomvandlingen under 50-talet var den växande insikten om att många lokala problem blivit regionala. Några forskare konstaterade att hela regioner uttunnats ungefär samtidigt som man började uppmärksamma den statliga planeringens "oavsiktliga regionala effekter". Hägerstrand är en framstående representant för dessa synpunkter. Följande funderingar skulle kunna ha vuxit fram efter någon tids studier av t ex Österlens problem:

... Antag, att man beslutar sig för att bygga ut det obligatoriska undervisningsväsendet till en sådan nivå, att det fulla utbudet av alternativlinjer inte kan erbjudas i lägen under ett visst lokalt befolkningsunderlag. Man har då automatiskt infört en kvalitetsdifferentiering mellan orter av olika storlek, en differentiering som i verkligheten blir regional, eftersom högre och lägre befolkningsunderlag tenderar att uppträda i stora sammanhängande regioner. Bortsett från orättvisan i detta har man skapat en situation, som gör ett område mer attraktivt än ett annat för företag och familjer.

Antag vidare, att man sätter som mål för jordbrukspolitiken att sammanföra små brukningsenheter till större upp till en viss minimistorlek. Man inför därmed åter en regional differentiering, därför att de fysiska förutsättningarna för att genomföra de avsedda nyarronderingarna varierar från landsdel till landsdel.

Det är klart att punktåtgärder av ovan nämnda typ kan råka förstärka varandra och därigenom bli långt ifrån harmlösa.

(Hägerstrand, 1970, s 57)

En annan viktig effekt av de oklara maktförhållandena och värderingarna inom det administrativa systemet har observerats av Normann (1970, b) efter ett studium av bostadskvoteringsystemet.

På den regionala nivån är det uppenbart att ansvarsområdena radikalt måste förändras för att kunna avspegla problemets variationsrikedom. Ansvar för regionen måste klart överordnas funktionellt ansvar (fackansvar) och stödjas av arrangemanget av problemlösningsresurser, specialister och relationer uppåt i systemet. Innan det sker är det en chimär att över huvud taget förvänta sig lösningar av Norrlandsproblemet, Österlenproblemet, Stockholmsproblemet eller Örestadsproblemet. Ingen är intresserad av dem.

(op cit, s 115)

6.3.2 Länsstyrelsen - regional samordnare med små resurser

Det ur regional synvinkel intressanta är att ett ramsystem byggs upp inom vilket hela systemet av organisationer får konkurrera. Oklara maktförhållanden och värderingar kan ge upphov till den typ av regionala effekter som visats, samtidigt som en viss karaktär ges åt sättet att genomföra beslut inom det offentliga förvaltnings-systemet.

Det har funnits ambitioner under 60- och 70-talet att bygga upp länsstyrelsernas organisation och resurser för att skapa ett bättre grepp om den regionala planeringen i olika län. I bilaga 3 finns en redogörelse för denna planering i Skåne. Vi skall här nöja oss med att peka på några viktiga förändringar som genomförts: 1965 inrättades planeringsråd som hade samordningsuppgifter avseende samhällsplanering, näringslivets lokalisering och kommunal indelning. Fr o m 1971 tillskapades en lekmanstyrelse och en planeringsenhet till vilken olika regionala representanter för centrala verk var knutna. Andra viktiga åtgärder för den regionala planeringen har varit länsplanering 1967 och länsprogram 1970 och 1974. Förslag finns dessutom om bättre samordning över länsgränserna.

Vi har under studiens gång haft tillfälle att studera de flesta av dessa förändringar av integreringen på den regionala nivån med utgångspunkt från förhållandena i den sydöstra regionen. Vi kan tyvärr inte presentera några data som bas för uttolkningarna men några slutsatser av analyserna ska ändå dras. För det första står det klart att samtidigt som man på länsstyrelserna fått alltfler uppgifter att göra, har de centrala ramarna skärpts och riktlinjerna blivit klarare. Särskilt viktiga är de befolkningsprognoser som bildat ramar för den regionala planeringen. Från länsstyrelsen i Malmö har man ofta fört följande typ av resonemang: den största restriktionen på avfolkningsregionernas tillväxt ligger i servicens centralisering. Samtidigt ska inte den totala industrisysselsätt-

ningen öka. Hur skall då avfolkningen kunna påverkas? Detta resonemang ger i ett nötskal hur man på länsstyrelsen ser på sin situation. Vi har dessutom tidigare i kapitlet visat hur man från länshåll fäster uppmärksamhet på viktiga strukturella problem, men vi har också kunnat konstatera att man saknar befogenheter att påverka dem. Som skall visas i följande avsnitt bidrar ibland också prognostänkandet till att man från länshåll frånhålles viktig information om förhållanden i de olika kommunerna. Slutligen har vi sett exempel på att problem skjutes på framtiden då det gäller eventuell omfördelning av resurser mellan de olika länen och då lojaliteten mot det egna länet gör att situationen låses.

6.3.3 Uppsummering

Vi har nu utifrån de problemsymptom och framtidsföreställningar som presenterats i kapitel 4-5 formulerat några arbetshypoteser kring två olika möjliga framtidsvisioner. Härigenom har några viktiga aktörer och deras roller i det regionala utvecklingsmönstret kunnat identifieras. Genom att använda data från vår fallstudie har vi sökt komma åt dynamiken i aktörernas handlande och kunnat precisera några hypoteser om samspels- och beroendemekanismer. Vilka slutsatser kan då dras av den överordnade problemformuleringen: tjänar de interregionala organisationerna inom ekonomi, administration och politik som hävstång för det "hotmönster" som presenterades i början av detta kapitel, eller kan man finna stöd för den löftesbild som ställdes mot hotmönstret? Analysen kan sammanfattas i tre punkter:

1. Det växtmönster som bl a illustrerats från jordbrukskooperationen och Simrishamns industriella utveckling tycks kunna karaktäriseras av att utvecklingsarbete i allt större omfattning sker inom ramen för moderbolagens huvudkontor utanför området medan standardisering och rutinmässighet förbehålls regionen.
2. Parallellt med utvecklingen ovan utarmas regionen på infraresur-

ser som skolor, vägar och bostäder vilket förstärker tendensen i punkt 1. Länsstyrelsernas inriktning på prognoser och de funktionella systemens centralisering bidrar till att denna utveckling ofta får drastiska följder, samtidigt som problemen upptäcks sent och ingen instans har något överordnat ansvar för utvecklingen.

3. De drastiska kast och det snäva förhandlingsutrymme som karakteriserar de båda ovanstående punkterna leder till att de enskilda kommunerna utvecklat en variationsutjämnande problemsyn och problemhantering. Detta är särskilt allvarligt i en krissituation då en ny tolkning av situationen och nya krav på resurser och organisation måste ställas. Förutom en organisationsstruktur krävs en viljeinriktning som underlättar beteendet. Men en övergång skapar också problem, där nuvarande beteende och knappheter försvårar och fördröjer en upptäckt av de nya problemen och en adekvat tolkning av situationen.

Kvar står då frågan vad kommunerna tillsammans skulle kunna göra åt de strukturella förändringarna. Vår löftesvision byggde ju i stor utsträckning på ett starkt interkommunalt samarbete. Förutsättningarna för att ett sådant samarbete ska lyckas analyseras i följande avsnitt.

6.4 STRUKTURMÖNSTER OCH INLÄRNINGSPOTENTIAL I REGIONEN

Mot slutet av 1960-talet upplevde man på Österlen en rad kriser som tycktes kunna utgöra inledningen till en ny fas. Då kom Skolästfabrikens konkurs följt av organiserade fackliga uppvaktningar. Den socialdemokratiska sydostkommittén bildades, med olika uppvaktningar till regeringen på programmet. Länsplanering 1967 kom med sina mycket pessimistiska prognoser, åtminstone när det gällde Tomelilla och Simrishamn, vilket fick en känd länsplanerare och vänsterpolitiker att tala om "U-landet Österlen". Samarbetskommittén för Syd-

östra Skåne bildades. Medvetenheten om det prekära läget började sprida sig. En mera målmedveten satsning att överleva såg dagens ljus. Osäkerhet om "mål och medel" utmärker dock fortfarande denna kamp.

I detta avsnitt ska vi utifrån en organisationsteoretisk belysning undersöka några nödvändiga förutsättningar för en framgångsrik anpassning till en krissituation. Samtidigt som en krissituation ofta kan vara ett tillfälle att åstadkomma genomgripande förändringar är nämligen den viktigaste hypotesen att vissa strukturmönster gynnar respektive hindrar en sådan effektiv anpassning. Intresset ska således här inriktas på om inlärningsmekanismer kan genereras "inifrån" det maktmottagande systemet av kommuner och andra organisationer i regionen.

Vi ska undersöka de strukturella förutsättningarna utifrån några vanligt förekommande hypoteser inom organisationsteorin (jfr t ex Schon, 1969, och Normann, 1972).

6.4.1 En framgångsrik anpassning kräver stöd från ansvarskännande maktcentra

Från organisationsforskningen vet vi att genomgripande förändringar ofta kräver stöd av starka maktcentra och att förändringarna dessutom kan ge upphov till förskjutningar mellan olika maktgrupper i företaget.

Att upptäcka maktfragment i ett regionalt system har varit ett empiriskt svårt problem. En arbetsmetod som tillämpades var att fråga olika respondenter om vilka initiativ, som de uppfattat som nyttiga för hela regionen. Fanns det någon "ledare" eller annan mekanism som fungerade som föredöme? Vari bestod det framgångsrika beteendet?

Inför denna typ av frågeställningar formulerades i anslutning till några andra forskare (jfr Sandkull, 1969) några hypoteser om hur olika aktörer kunde tänkas bedöma framgångsrikt beteende mot bakgrund av deras egna huvudsakliga transaktioner och belöningssystem.

Industriföretagen ingår i ett transaktionsmönster som kännetecknas av affärstransaktioner. De belöningar företagsledare kan få är fr a av ekonomisk natur (del av vinster). Kommuner och länsmyndigheter ingår i ett annat system i vilket de ekonomiska transaktionerna är underordnade. I stället rör det sig här om information (i vid bemärkelse), normer om hur en förvaltning bör vara (t ex rättssäkerhet, omutlighet, opartiskhet, sparsamhet). De belöningar som de deltagande uppbär är av en annan icke-ekonomisk natur som status, inflytande och politisk makt.

Deltagande i skilda transaktionssystem medför i många fall skillnader i hur världen uppfattas, en skillnad i inställning. De båda systemen är dock inte oberoende av varandra och belöningar i det ena kan påverka vad som händer i det andra systemet. Svårigheter uppkommer därför lätt, när deltagare från de båda systemen kommer i kontakt med varandra.

Det förefaller rimligt att anta att det sätt varigenom belöningar uppkommer i förvaltningssektorn medför obenägenhet att ta risker och att göra experiment.

Ett genomgående tema i provkartan på framgångsrika initiativ visade sig vara att aktörer "gått utanför" den gängse rollen och ofta agerat på gränsen till vad som betraktades som legitimt beteende. Handlandet kunde gälla att skaffa industrier till bygden eller att påskynda det "demokratiska maskineriet" i olika sammanhang. I vissa fall handlade det om att binda upp centrala förvaltningar i investeringar genom att t ex engagera den regionala förvaltningen i vissa initialinvesteringar.

Men det bör betonas att de framgångsrika initiativen genomgående mer handlade om att undanröja hinder för "normal" problemlösning än att åstadkomma något genuint nyskapande. Det bör också framhållas att man, samtidigt som man t ex pekade på framgångar för Ystads "starke man", ofta framförde reservationer med hänsyn till normer om sparsamhet och opartiskhet.

En annan metod som utnyttjades vid försöken att identifiera ett regionalt maktsystem var att fråga olika respondenter om vilka synpunkter de hade på sammansättningen av en "referensgrupp" som skulle kunna diskutera och aktivt ingripa i de regionala utvecklingsprocesserna. I detta sammanhang var man framför allt bland kommun- och länsrepresentanter mer benägna att tala om en "formell" roll-sammansättning än om några särskilda individer. Samtidigt som man ofta ville förklara de flesta problemen med hänvisning till andras misslyckanden och allmänna omständigheter, tycktes man lägga stor vikt vid att den existerande maktstrukturen skulle vara avbildad i en eventuell referensgrupp.

Sammanfattningsvis kan vi tala om ett socialt system där maktfördelningen mellan kommuner, företagareföreningar, landsting, länsstyrelser, företag och andra organisationer varit en utomordentligt dålig grogrund för genomgripande förändringar. De få utbrytningsförsöken ur den gängse rollfördelningen tycks framför allt ha grundats på omsorg om den egna organisationen och försöken har också omgående kritiserats av omgivningen.

6.4.2 Att behandla kriser som tolknings- och omdefinieringsproblem

Från organisationsteorin vet vi att det i organisationer alltid finns en stark obenägenhet att vidta mera genomgripande förändringar då dessa innebär att man utbyter ett tillstånd av säkerhet i företaget mot ett tillstånd av osäkerhet och risk. En akut kris - eller åtminstone känslan av kris - som gör att stor osäkerhet i nu-

läget uppstår och att en förnyelse upplevs som ofrånkomlig har därför ofta varit en förutsättning för att en mer genomgripande förändring ska åstadkommas (Rhenman, 1970). En författare (Schon, 1969) har t o m hävdade att en förnyelse av ett företag eller annan organisation inte är möjlig utan en känsla av kris eller ett starkt upplevt hot från omvärlden.

Normann (1972) har gjort en genomträngande analys av "the management of tension" och han menar bl a att sättet att hantera kriser och andra spänningar påverkar motivation och förändringsriktning.

En genomgående observation är att de flesta representanter för kommuner och företag ryggat inför beskrivningar av situationer i kris-termer. Flera uttalanden tycks kretsa kring föreställningen att krisbeskrivningar är negativa för bygden som helhet och då framför allt i deras tillbakahållande effekt på eventuella nyetableringar. I samma mån som man ser en viktig uppgift i att "poängtera det positiva i utvecklingen" uppämnas en djup förbittring då någon talar om området som ett u-land.

I de fall då intervjupersoner velat ta omställningsproblematiken på allvar har man ofta ansett sig svikna av den löftespolitik som bedrivits av centrala instanser, samtidigt som man vill se "tjugoförmyten" som löftet för framtiden: "om tjugo år måste västsidans expansion nått ut till oss". Vad man kan tänkas stå för om fem år har varit svårare att diskutera. En av förklaringarna till dessa svårigheter att diskutera framtiden som ett beslutsproblem kan vara den generationsväxling som håller på att ske inom både kommun- och företagsstyren i regionen. Man tycks mena att de flesta problemen ska lösas när nya obelastade krafter kan ta vid. Det står dock klart att regionens kommunrepresentanter även framgent kommer att tvingas inrikta mycken energi på de dagsaktuella problemen. Följande lista ger en bild av hur man ser på sina viktigaste uppgifter:

- injicera optimism
- delta i uppvaktningar
- spara
- skaffa arbetstillfällen
- motarbeta prognoser
- stärka budgeten
- underlätta administrativa ärenden

Figur 6.3 Kommunrepresentanters syn på viktiga arbetsuppgifter

Den norm som säger att kommunalpolitiker ska vara optimister och se positivt på utvecklingen och den "nödvändiga" inriktningen på dagsaktuella problem förklarar delvis de svårigheter till samarbete och diskussioner kring helhetslösningar och omdefinieringsproblem som manifesterats. Men det verkligt allvarliga för dessa avfolkningskommuner är att svårigheterna förstärks av en strukturellt betingad optimism: då utomstående myndigheter gör avkänningar i olika kommuner för att bättre kunna förbereda olika typer av åtgärder möts man av positiva kommunrepresentanter som ofta skyler problem för att förbättra prognosstatistiken. Detta bidrar i sin tur till att man fortfarande är hänvisad till partiella lösningar av problemen när akuta situationer uppstår.

I denna situation förefaller det vara svårt att skapa en känsla av hot och kriser och att låta dessa tolkas som utvecklingsproblem. Tvärtom har, i den mån man upplever kriser, uttolkningen skett i ett variationsutjämnande perspektiv (jfr avsnitt 6.3).

6.4.3 Förmågan att hantera interna konflikter är viktig

I framgångsrika organisationer finns det ofta en förmåga att initiera och exploatera "positiva" konflikter som bygger på en konfrontation mellan nya åsikter om situationer. I retarderande regioner har, bl a genom frägmenteringsprocesser, konflikter byggts in i strukturen samtidigt som möjligheterna att hantera problemen har minskat. Sådana "negativa" konflikter tycks framför allt ha att göra med belöningsystem och problemlösningssklimat i strukturen.

Skånes sydväst- och sydostsidor ger en god bild av vad som kan kallas en tillväxtvänlig respektive tillväxtfientlig miljö. Den förra situationen karakteriseras av industriell tillväxt, befolkningsökning och ökade resurser för utbyggnad av infrastrukturen. Speciella samordningsorgan har skapats för att åstadkomma en planerad tillväxt med representanter för berörda kommuner i intensiv samverkan. I den tillväxtfientliga miljön tvingas kommunerna konkurrera om en snålt tilltagen tilldelning av bostadskvoter; man tvingas välja mellan ett nytt gymnasium i Simrishamn eller en tillbyggnad av det som finns i Ystad; man ställs inför hotet att lämna över psykologiskt viktiga funktioner som polis och domsaga till närmast större grannkommun; man tvingas prioritera mellan lika välbehövliga vägförbättringar. Detta nollsummespel med begränsat expansionsutrymme leder till en konstlad överoptimism där en viktig del av strategin blir att peka på egna fördelar och framtidsutsikter och i viss mån andras nackdelar. Den viktigaste effekten blir misstänksamhet, avundsjuka och ett intensivt bevakande av varandras resurser och utspel.

Denna situation förstärks av att regionen består av fem små kommuner utan något självl klart maktcentrum. Den beslutsmekanism som leder till att man ibland tar från den ene och ger till den andre eller ger till en tredje när två träter (domsagan respektive gymnasiet) tillskriver man från kommunalt håll ofta den ondsinte grannen, eftersom han menar att marginalerna varit så små att det kom-

munala agerandet i frågan varit utslagsgivande. Den strukturellt betingade optimismen leder bara till att misstänksamhet och defaitism ökar (centrum behöver inte ens anstränga sig för att söndra och härska). Problemen accentueras också av att Simrishamn och Ystad ligger på olika sidor om länsgränsen. Denna utgör en informations-spärr samtidigt som den fungerar som "skydd" för den svagare parten.

Den relativa makten hänger delvis samman med relationerna till överordnade myndigheter och den politiska betydelsen av gjorda investeringar. Ystads "starke man" har tillskrivits en betydelsefull roll när det gäller att få statliga investeringar och företag till orten. Hans agerande har härvid ofta ansetts gå emot både länsstyrelser och grannkommuners önskemål. Mycket talar dock för att centrala instanser oberoende av de resurser som backat upp den stridbare kommunalmanen har velat satsa på Ystad som centralort i området. Gymnasiet och SJ-färjan är två pregnanta exempel. I det senare fallet stödde för övrigt samtliga kommuner Ystad, eftersom alternativet var Trelleborg. Men i andra situationer gör det obetydliga expansionsutrymmet att man värnar om det egna reviret och upplever närmanden från Ystad i samarbetsfrågor som ett hot.

De "traditionella" motsättningarna mellan orter som Tomelilla, Ystad och Simrishamn har förstörats och medfört föreställningen att den interna antagonismen verkligen har påverkat de beslut som fattats centralt. De viktigaste effekterna av de strukturella interaktionsbetingelserna är kanske det problemlösningssklimat som uppstått mellan kommunerna. Det politiska belöningssystemet uppmuntrar inte till kommunal samverkan utan leder i stället till att viktiga problem skyls samtidigt som det interpersonella klimatet karakteriseras av misstro och ömsesidig vaksamhet. Detta är allvarligt i en situation då ökad kommunikation och gemensam kunskapsutveckling borde kunnat ske i frågor som kommunerna själva har möjligheter att påverka och där åtminstone möjligheterna av en samverkan eller lärdom av varandras framgångar och misstag vore önskvärda. Sådana frågor kan gäl-

la vatten och avlopp, industriområdesplanering, turism och sysselsättningsplanering. Men något utbyte eller någon arbetsfördelning mellan kommunerna tycks man inte vara intresserad av och någon känsla av samarbetsbehov går ytterst sällan att framskapa.

Denna "det ömsesidiga undvikandets strategi" har naturligtvis en del av sin förklaring i att beroendeförhållandena i många fall inte ställer krav på direkt samarbete förrän i ett lite längre perspektiv. Men dessutom talar flera "fall" för att man i motsats till det framgångsrika företaget menar att ett förbigånget tillfälle är mindre prekärt än ett misslyckat experiment. Man tycks inte direkt vilja "skylta" med en uppenbart dålig samarbetsförmåga.

6.4.4 En vision och en arbetsmodell är nödvändiga

Vid försök att åstadkomma genomgripande förändringar har flera organisationsforskare pekat på behovet av en vision eller utvecklingshypotes som säger "vad vi skulle vara om vi inte vore det vi är" (Schon, 1969). Men en sådan vision måste också beledsagas av en arbetsmodell som konkretiserar några steg på vägen. Denna "processsyn" har ansetts lämplig i planeringssituationer då planeringsmiljön är dåligt känd och då flexibilitet och förmåga till nyskapande är viktiga förutsättningar för framgång. (Normann, 1972)

Behovet av regionala visioner förefaller särskilt viktigt i en omställningsperiod då en hög värdering av bekvämlighet, välstånd och "den nya tiden" existerar sida vid sida med fruktan för och ett förkastande av storstadens levnadssätt och en bundenhet vid traditionella värden. Det är viktigt att få igång en process där rivaliserande visioner på ett kvalitativt nytt sätt förmår integrera olika värden, i synnerhet som politiska centra påverkar regionala aktörer via övergripande kvantitativa värderingsinstrument (exempelvis befolkningsramar, KELP och levnadsstandardsindex) och ekonomiska centra i ökad utsträckning bidrar till en vertikal arbetsfördelning.

7 DIALOGFÖRSÖK UTIFRÅN DIAGNOSEN

I kapitel 1 uttryckte vi en önskan att förstå och en vilja att förändra. Hittills har främst avrapporterats hur vi gått tillväga för att nå en förståelse. Däremot har mycket lite sagts om försöken att förändra. Vid en tillbakablick på forskningsprocessen slås vi själva av den omedvetenhet och överoptimism som vid projektets början fanns bakom föreställningarna om forskaren som förändringsagent. Frånvaron av en avrapporterad aktionsforskning förklarar omedvetenheten och närheten till aktiva konsulter (samt kanske "tidsandan") överoptimismen. Utan dessa samverkande faktorer hade vi nog inte vågat försöket att finna formerna för en interaktion med ett så stort och komplicerat system som en region kan sägas vara. Aktionsforskarens framgång eller misslyckande avgörs bl a av de valda interaktionsformerna med aktörerna. Till skillnad från den vetenskapsorienterade forskaren (Løchen, se nedan) är aktionsforskarens relationer till det studerade systemet inte ett faromoment utan en förutsättning för genomförandet av studien. Vid ett projekts början är det omöjligt att ange vilka interaktionsformer som är mest givande. Dessa är situationsspecifika och problemorienterade och växer fram som ett resultat av forskarens arbete i systemet. Trots detta kan man tala om en "förändringsteknologi" som ett uttryck för de medel forskaren anser sig ha då han försöker åstadkomma en förändring. Den anger vad forskaren tror sig kunna påverka och hur denna påverkan kan ske. Föreliggande kapitel är ett försök att summera de erfarenheter vi vunnit då vi överfört föreställningar om förändringsteknologi för enskilda organisationer till ett system av organisationer.

Kapitlet inleds med en genomgång av de olika roller en forskare kan spela beroende på vilka värden han bekänner sig till i sin forskningsprocess. Temat är den motsättning som forskaren upplever när

han "å ena sidan vill verka som duglig fackman inom ramen för ett vetenskapligt system och å andra sidan känner att han inte vill ställa sig utanför en mänsklig gemenskap" (Løchen, 1972, s 23). Den aktionsorienterade rollen är en framtida väg ur dilemmat. Vi trycker själva på att det som vi med vår förändringsteknologi främst kan påverka är aktörernas sätt att se på och lära om verkligheten. Det gör vi genom att till aktörerna återföra vår diagnos och med den som utgångspunkt skapa en dialog mellan forskare och aktör.

Under 1972 och våren 1973 lät vi några aktörer ta del av diagnosen. Ett syfte var att utröna vilka möjligheter som fanns att förankra vårt fortsatta arbete hos lokala och centrala beslutscentra. Ett annat syfte var att pröva fruktbarheten i den ställda diagnosen. Vi redovisar tillvägagångssättet samt de viktigaste slutsatserna.

Kapitlet avslutas med en diskussion om hur en förändringsteknologi anpassad till system av organisationer skulle kunna tänkas se ut.

7.1 AKTIONSFORSKNING

I kapitel 1 framkom det dilemma en forskare kan uppleva då den vetenskapliga disciplinen ställer krav som upplevs som hinder för att hjälpa aktörer med problem. Man kan säga, att det karakteristiska för aktionsforskaren är hans samhällsengagemang, dvs hans känslomässiga engagemang i studieobjektets problem och hans möjlighet att sätta in dessa frågor i ett större samhälleligt perspektiv. Förändringssyftet medför en vidare definition av forskarens förpliktelser vid sidan om beskrivning och analys. Att studera förändringar och få igång processer till det bättre ingår som ett naturligt element i processen att nå kunskap om systemet.

Samhällsengagemang

En av utgångspunkterna var några föreställningar om den företags-ekonomiska forskningens möjligheter att lösa samhällsproblem. Forskaren bör välja en grupp i samhället utrustad med så mycket makt och kunskap att den kan initiera förändring. Forskaren fungerar som en referensgrupp och ger input till detta maktcentrum. Norrbottenprojektet var ett exempel på detta synsätt. Synsättet grundar sig på en metodologisk iakttagelse. Systemanalysen förutsätter en problemuppfattning. Därför verkar en rimlig ståndpunkt vara att låta aktörens upplevda problem styra forskningen till dess att forskaren själv skapar sig en uppfattning om problemet. Men i den traditionella systemanalysen har man sett forskarens roll som oproblematisht. Forskaren har mottagit ett uppdrag från ett administrativt organ, som ofta formulerat både problemet och målet för studien. Han lägger stor vikt vid systematik, kvantifiering och stringenta metoder liksom stor distans till studieobjekt och uppdragsgivare. Den i kapitel 1 nämnde forskaren Y. Løchen (1972) har i sin bok "Sociologens dilemma" beskrivit det dilemma en forskare kan uppleva inför denna vetenskapliga distans till sitt studieobjekt och det upplevda behovet av att vilja medverka till samhällsförändring. Løchen försöker urskilja ett antal roller som forskaren kan spela. Rollerna går tillbaka på de värden som forskaren bekänner sig till i sin forskningsprocess. Den stora skiljelinjen går mellan dem som är vetenskapsorienterade och dem som är samhällsinriktade.

Den vetenskapsorienterade forskaren söker efter luckor i teoribildning. Han är inriktad på att utveckla metodik och låter sitt arbete styras av de problem som hans paradigm reser. Det finns en fara att forskarens önskan att ägna sig åt vetenskapen tar sig uttryck i isolering och distans till samhället, kanske till och med eskapism.

Och detta är kanske själva huvudpunkten; vetenskapsorientering-

en kan göra sociologin ofarlig om den inte kommer att handla om detta att vara människa, om att träffa val, om känslan att vara tvungen att kompromissa. Sociologin kan bli teknisk och exakt, teoretiskt elegant och kvantitativ; ja, den kan bli vetenskaplig utan att den angår oss. Den kan komma att undvika de hemligheter vi vill dölja, såväl för offentligheten som för oss själva. Man skapar en sociologi som håller måttet men som också håller sig borta från de viktigaste områdena i människors liv.

(Løchen, 1972, s 65)

Bland de samhällsinriktade forskarna tycker sig Løchen urskilja tre typer, den relevanta, den samhällsengagerade och den aktionsinriktade. Ofta formulerar den relevante samhällsforskaren inte själva sina problem utan mottar ett uppdrag på grundval av något administrativt organs behov. Han lägger stor vikt vid systematik, kvantifiering och stringenta metoder liksom stor distans till studieobjekt och uppdragsgivare. Det finns risker även med denna typ av forskning.

Egentligen existerar det ingen garanti för att den forskning som kommer till stånd på detta sätt är relevant utöver dessa personers eller organs begränsade intressen, även om det i många fall är det.

(op cit, s 69)

Det är främst problemvalet som är särskilt svårt för den relevanta samhällsforskaren. Denne kan ibland genom olika strategier förhandla med uppdragsgivaren så att forskningsproblemet kan formuleras vidare för att även ge bidrag till vetenskapens utveckling eller gå utöver uppdragsgivarens omedelbara intresse av handling.

Løchen antyder en möjlig lösning på sociologens dilemma. Till skillnad från den relevanta sociologin betonas närheten starkt i den engagerade sociologin. Efter en period av intensiv konfrontation och deltagande i det studerade systemet drar sig forskaren tillbaka och analyserar sina och andras upplevelser mot bakgrund av den sociala strukturen.

Eftersom den genomförs i form av en stegvis utveckling, tillåter den forskaren att gå nära in på problemen och sedan se dem på avstånd, först vara lidelsefullt engagerad och sedan neutral, i början aktiv och så småningom återhållsam. Sociologen väljer och arbetar med problem som inte så klart har sin rot i sociologins egen föreställningsvärld; problemen uppstår, formuleras och hyfsas i kontakt på jämställd fot med andra människor. Och syftet är att knyta samman människors inre upplevelser och så stora delar av det sociala systemets yttre landskap som möjligt. Sociologen är diagnostiker och kliniker, han vill hjälpa människor att bättre förstå sitt förhållande till varandra och omgivningen.

(op cit, s 90)

Den engagerade sociologens huvudintresse är inte kvantifiering och exakta mått på de dimensioner och variabler han arbetar med. I stället:

... söker han förstå förhållandet mellan människors subjektiva upplevelser och yttre förhållanden, och han försöker beskriva detta förhållande så generellt att det visar ut över den konkreta och begränsade undersökningssituationen. Han är både kliniker och forskare.

(op cit, s 90)

De faror Løchen ser för en forskare med denna inriktning är att han lätt drunknar i data, förlorar perspektivet och förmågan att generalisera. Han kan även svika sina moraliska förpliktelser gentemot de personer han interagerat med. Genom att kriterierna för arbetet är mycket problematiska finns en tendens att metoden används av den som känner sig fri att etablera regler och överge vedertagna hantverksrutiner, av den som inte kan hålla distans eller som inte tål en vetenskaplig bedömning. Kort sagt av den som ser sig själv som konstruär med ett suveränt förakt för formalia. Det gäller därför att finna balans mellan emotionella upplevelser och adekvat distans.

Som Løchen påpekar skapas ett dilemma då forskaren väljer ett problem som inte klart har sin rot i den egna disciplinens föreställningsvärld. Men att lösa problem idag kräver ofta en tvärvetenskaplig inriktning. Och denna är av många anledningar svår att organi-

sera. Detta sammanhänger med Myrdals uttalande om att i verkligheten existerar endast problem, och dessa tar ingen hänsyn till akademiska discipliners inmutningar av verkligheten. Den engagerade forskaren upptäcker snart nog sin egen disciplins begränsningar. Dessa försöker han i början att övervinna genom ett försök att organisera projektet tvärvetenskapligt. Av många anledningar verkar detta svårt idag. I den situationen frestas forskaren lätt att "fuska" och tänja sin disciplins föreställningar. Så skulle man kunna tolka Løchen då han talar om att arbetet inte tål en vetenskaplig bedömning. Vi vill dock lägga till observationen att många framsteg inom forskningen just gjorts av forskare som varit besatta av viljan att lösa ett praktiskt problem. Den engagerade forskningen kanske är det bästa sättet att bedriva kunskapsinhämtning om målet inte är att fullfölja och förfina ett paradigms i Kuhns termer (Kuhn, 1962) utan i stället skapa ett nytt.

Om forskaren väljer ett problem utanför forskarsamhällets väl upptrampade stigar, så får han inte heller samma stöd/hjälp/erfarenhetsutbyte med övriga medlemmar. Vi har själva mött undran och ibland positiv nyfikenhet, men sällan återföring som hjälpt oss i konkreta forskningsfrågor. Detta är svårigheter som reser krav främst på oss själva i kommunikationen med andra forskare.

Ofta krävs utveckling både av teori, metod och datainsamlingsmetoder, vilket forskaren sällan orkar med i ett enda projekt. Det finns en tendens att alla ansatser rinner ut i sanden inför den frustration som skapas av att bitarna inte stämmer med varandra.

Forskarens kompetens ligger delvis i en djupgående kännedom om den egna disciplinens tekniker och föreställningar. Ur denna väljer och anpassar han en strategi för att lösa det ställda problemet. En oerfaren forskare har knappast denna kännedom. Vi har själva ibland känt det som ett problem och önskat att vi lagt oss under en bättre genomarbetad paradigms för att känna någon form av gedigen hant-

verksskicklighet. Ett annat ord för detta är förmågan att kunna bedriva fotnotsforskning, dvs behärska förmågan att ta vid där en annan forskare slutat.

Slutligen ska vi sammanfatta det centrala i vad vi lägger in i samhällsengagemang.

1. Forskningsproblemet uppstår i kontakten med klienten och denne bidrar i hög grad till att definiera det med utgångspunkt från vad han anser är väsentliga problem.
2. Forskaren uppträder som "fenomenolog" som först och främst vill öka sin aktörs insikt och förmåga att uppleva sin egen problemsituation.
3. Medvetenhet om hur samhället fungerar, hur olika sociala intressen står mot varandra och forskarens roll i detta.

Förändringssyftet

Aktionsforskaren går ett steg längre än den engagerade forskaren.

Aktionsforskningens speciella karaktär ligger i att forskargruppen arbetar med en vidare definition av sina förpliktelser än man gör inom annan forskning. Vid sidan av ren beskrivning och analys bedriver den hjälpverksamhet. Sociologen deltar alltså aktivt i lösningen av systemets problem.aktionen kan bestå av många konkreta former av hjälp, t ex medicinsk och psykiatrisk service till grupper som annars inte har tillgång till sådan service, social rådgivning och samtalsbetonad verksamhet utöver vad forskningens syfte kräver, försök att sammankoppla klienter med existerande hjälpåtgärder och engagera andra organ i lösningen av klienternas problem. Mer vittgående aktioner kan bestå i att man organiserar underprivilegierade i opposition till grupper i samhället som håller dem nere.

(op cit, s 44)

Løchen ser aktionsforskningen främst som ett medel att hjälpa underprivilegierade grupper gentemot olika makthavare. De mer traditio-

nellt vetenskapsorienterade värderingarna som kravet på generalisering och objektivitet kommer lätt i kläm vid en sådan konkret problemlösningssinriktning. Frågan är dessutom om forskaren dels har tillräcklig erfarenhet i olika praktiska angelägenheter för att rätt lotsa igenom sina "teoretiska" lösningar, dels också klarar det ansvar som läggs på honom. Forskaren blir alltför pragmatiskt uppbunden varvid hans kritiska attityd försvinner. Han intar till slut kanske den gängse byråkratposen och skyler över de egna missagen i tillrättalagda "vetenskapliga" rapporter. Aktionsforskning i Løchens tolkning är ett försök att överbrygga den motsättning som idag enligt honom råder mellan teori och praxis. Aktionsforskaren lär sig mycket om de rådande maktförhållandena och de etablerade sätten att tänka, vare sig han lyckas genomföra förändringar eller ej. Ty det bästa sättet att få kunskap om ett socialt system är att försöka förändra det.

Vi har enbart använt Løchens resonemang om de olika forskarrollerna som en utgångspunkt för en förståelse av vår egen roll. Den faller inte på ett naturligt sätt in i någon av Løchens roller. Det finns dock ett starkt släktskap med aktionsforskarens roll. Men Løchens uppfattning av de medel eller instrument som forskaren utnyttjar skiljer sig delvis från vår. Vi lägger tonvikten vid det analytiska språk som forskaren utvecklar vid sin analys av det unika systemet. Løchen å sin sida har en tendens att främst betona aktiviteter som snarast påminner om politisk verksamhet i traditionell bemärkelse.

Vår utgångspunkt har varit en syn på verkligheten som ett system av aktörer vilka handlar under historiskt framvuxna restriktioner. Språket, eller aktörernas sätt att se på verkligheten är ett slag av dessa restriktioner (övriga är exempelvis tekniska, ekonomiska eller fysiska). Språket bestämmer delvis vad vi ser, i vilka riktningar vi söker och hur vi tolkar våra erfarenheter. Genom att ställa det av aktörerna använda språket mot de faktiska restriktioner-

na i systemet erhåller forskaren en förståelse av hur det använda språket leder till svårigheter att hantera de av aktörerna upplevda problemen. Att få igång processer till det bättre börjar därför med att forskaren återför sin diagnos till aktörerna varigenom dessa bättre inser hur deras föreställningar och handlingar är determinerade av restriktionerna. Det är utifrån denna nya insikt som basen för handling skapas.

7.2 EN REGION I KRIS - DIAGNOSENS KRAV PÅ INTERAKTIONEN

Diagnosen bildar underlaget för forskarens val av strategi under det som vi nedan kommer att kalla konfrontationsfasen. Vi ska därför ur diagnosen dra fram den problemsyn som påverkade valet av strategi för interaktion.

Sydöstra Skåne konstaterades vara en region bland flera i det framväxande system av regioner vi kunde iaktta i Sverige. Under lång tid hade man haft vikande befolkningssiffror och i länsplaneringen förutsåg man en fortsatt avfolkning. Vissa tecken tydde dock på att situationen höll på att förändras. En uppbromsning av utvecklingen skönjdes och vissa kommunblock hade redan en svag befolkningsökning. Detta tog vi som en första vag indikator på att Sydöstra Skåne började integreras med övriga Skåne. Men vilken roll skulle landsdelen spela i det framtida Skåne? Vi fruktade att den skulle sugas upp på ett sådant sätt att de idag ansvariga tog avstånd från den ur en kortsiktig kompromisspolitik framvuxna produkten. Men vilka var ansvariga? Vid en intervju på länsstyrelsen i Malmö efterlyste läns-tjänstemannen "någon som höll i pappren" för Sydöstra Skåne. En viktig slutsats var bristen på huvudmannaskap. Det verkade inte finnas någon som kände ansvar för hela regionens utveckling. I stället gav många uttryck åt uppfattningen att detta ansvar måste påtvingas utifrån. Påfallande många hängav sig åt en lugn tillförsikt att utvecklingen skulle vända om tjugo år. Då borde överhettningen i de västra delarna vara så stark att expansionen med nödvändighet måste

spridas österut. Denna tolkning av utvecklingen låg i linje med det dominerande synsätt på regionala problem som verkade förhärskande. Diagnosen pekade på behovet av ett nytt perspektiv som möjliggjorde en ny tolkning av den situation man befann sig i. Vi såg en fara i att expansionen från väster smög sig in med löften om kortsiktiga vinster. På sikt skulle man få oönskade konsekvenser. Det fanns en tendens till att den kortsiktiga sysselsättningspolitiken skynde och hindrade en diskussion om den viktigare frågan hur ett framtida expansionsförlopp skulle se ut för Sydöstra Skåne. Det gällde därför att få igång en diskussion om det framtida Sydöstra Skåne, vad det stod för, vilka utvecklingsresurser som fanns inom området respektive vilka resurser som man ville se tillförda utifrån. Framtidsföreställningarna var påfallande få. De hade mer karaktären av defensiva drömmar om ett oförändrat Österlen, naggat i kanten av miljövänlig industri. Men vem ska verka för en förändring? Vi var tvungna att lokalisera eller skapa ett maktcentrum som kunde ikläda sig huvudmannaskapet. Det systemanalytiska språket är fattigt då det gäller att identifiera människor, grupper eller organisationer vars ambitioner är att åstadkomma förändring. Det räcker inte med att tala om delsystem, drivkrafter, förändringsprocesser och överensstämmelser. Det krävs att man identifierar aktörer med makt, ambitioner och kunskap. Mot bakgrund av denna problemsyn kunde diagnosen sammanfattas i följande tre punkter:

1. Regionen är i avsaknad av ett ansvarskännande maktcentrum.
2. Visioner om ett framtida Sydöstra Skåne måste genereras.
3. Ett synsätt måste utvecklas som möjliggör en alternativ uttolkning till den dominerande synen på regionala problem.

7.3 SPRAKUTPROVNING OCH FÖRANKRING

Som nämnts tidigare finns få exempel på en avrapporterad aktionsforskning med ett uttalat emancipatoriskt kunskapsintresse i botten. Thomas Mathiesens (19) studier för att reformera fängelse- och straffsystemet är dock ett exempel där forskningen bedrivs inte om utan med de intagna för att nå en lösning av problemen. Inom litteraturen för organisationsutveckling finns dock numera grundtanken att en förändring kräver ett aktivt deltagande av alla inbegripna. I kapitel 3 framkom även vilka beröringspunkter som här fanns mellan den metodik som använts inom psykoanalysen och de metoder som organisationskonsulter försökt utveckla. Det påpekades även att metoderna måste följa undersökningsobjektets natur. En stor svårighet för oss var bristen på föreställningar om hur man interagerar med "samhällsorganisatoriska system". Metoder har utvecklats för individer (psykoanalysen), för smågrupper (sensitivitetsträning m m) och slutligen för utveckling av hela organisationer. Men däremot hade vi inte sett exempel på utveckling av hela system av organisationer. Ofta sker framsteg inom forskningen genom att man utnyttjar erfarenheter från en nivå och tillämpar dem på en högre nivå. Vi ska därför börja med en kort redogörelse för vilka erfarenheter som vi trodde skulle kunna överföras från interaktionen med enskilda organisationer till ett system av organisationer. Därefter visar vi hur dessa utnyttjades för att skapa en fördjupad dialog med aktörerna. Slutligen skall vi dra slutsatser ur försöken och ge ett förslag till en idealiserad metodstege för interaktion med samhällsorganisatoriska system.

7.3.1 Konsult-klientföreställningarnas otillräcklighet

Med en viss förenkling kan sägas att den kliniska metoden utan alltför stora modifieringar har överförts från individnivå till organisationsnivå. Terapeut-patientmodeller har inom organisationsutvecklingslitteraturen dykt upp i form av konsult-klientmodeller.

Det bör påpekas att, liksom inom terapeut-patientmodellerna, forskarens roll kan växla (se ex Rhenman, 1969, som urskiljer tre vanliga konsultroller: den terapeutiska, den maktutnyttjande och den stödjande konsulten).

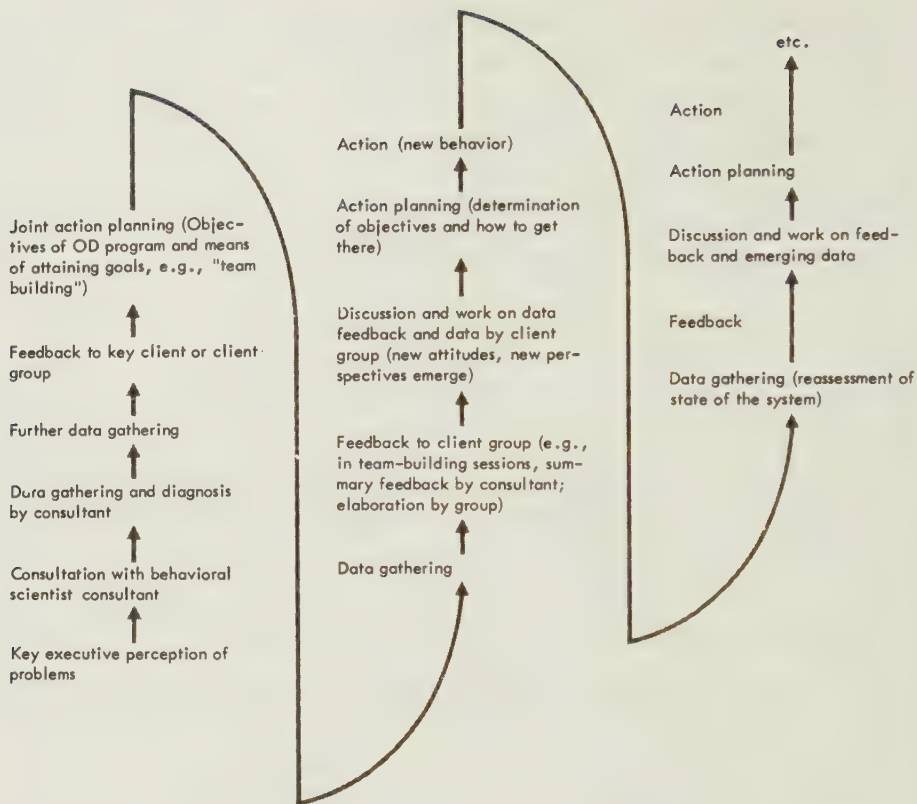
Men gemensamt för de olika modellerna är att man gärna talar om en diagnosfas och en lösningsfas enligt följande:

DIAGNOSFASEN	LÖSNINGSFASEN
1. Identifiera förändringsbehov och klarlägg förändringsobjektets egenskaper	1. Identifiera möjliga lösningar och klarlägg deras egenskaper
2. Acceptera diagnosen	2. Acceptera vald lösning
3. Tillämpa diagnosen	3. Tillämpa lösningen (förändra beteendet)

Figur 7.1 Reell medverkan i en OU-baserad förändringsstrategi (Rohlin, 1974 s 4)

Rohlins modell tar fasta på att förändringsstrategin måste genomföras på ett sätt som involverar de av förändringen berörda individerna. Det kan endast ske genom att "förändringsobjektet" också är "förändringssubjekt". Därför trycker Rohlin på att både diagnosen och lösningsförslaget måste accepteras av de berörda.

Inom den aktionsforskning som förknippas med organisationsutveckling ser man förändringsprocessen uppdelad i ett antal faser vilka bildar en cykel.



Figur 7.2 En typisk aktionsforskningsmodell på organisationsnivån
(Källa: French and Bell Jr, 1973, s 86)

Av modellen framgår dess cykliska karaktär, man går stegvis fram genom att i varje cykel företa en handling och sedan utvärdera denna innan man går vidare. Aktionsforskningen som en "approach" till problemlösande definieras av Shepard på följande sätt:

The action research model is a normative model for learning, or a model for planned change. Its main features are these. In front of intelligent human action there should be an objective, be it ever so fuzzy or distorted. And in advance of human action there should be planning, although knowledge of paths to

the objective is always inadequate. Action itself should be taken a step at a time, and after each step it is well to do some fact-finding. The fact-finding may disclose whether the objective is realistic, whether it is nearer or more distant than before, whether it needs alteration. Through fact-finding, the present situation can be used in planning the second step. Movement toward an objective consists of a series of such cycles of planning - acting - fact-finding - planning.

(Shepard, 1960, s 33)

Vilken roll spelar konsulten i denna process?

The role is to help the manager plan his actions and design his fact-finding procedures in such a way that he can learn from them, to serve such ends as becoming a more skilful manager, setting more realistic objectives, discovering better ways of organizing. In this sense, the staff concerned with follow-up are research consultants. Their task is to help managers formulate management problems as experiments.

(op cit, s 34)

Konsulten skall således hjälpa aktören handla på ett sätt så att denne lär av sina handlingar. Att få igång processer till det bättre är därför att starta processer som medför förändringar genom in-lärning hos de i processen deltagande.

Den förändringsstrategi som ovan skisserats bygger på antaganden vilka vi tror sällan är för handen om studieobjektet är ett system av organisationer. Här har Løchen hjälpt oss precisera föreställningarna genom att urskilja olika situationer i vilka forskaren formulerar forskningsproblemet. I uppdragsforskningen (Løchen, 1972, s 68) mottar forskaren ett uppdrag på grundval av en klients behov varvid forskaren utgår från att klienten har makt och ambitioner att genomföra de åtgärder som forskaren kan tänkas föreslå. Föreligger inte dessa premisser lämnar forskaren uppdraget. Ett citat får bilda utgångspunkten till vår kommentar angående detta problem:

Mitt eget intryck - och det bidrog till att vi efter ett år av-

bröt hela projektet - var att det här länet egentligen inte alls var ett territoriellt system eller åtminstone inte alls hängde samman. Med det menar jag inte att gränserna runt länet var olämpligt dragna, utan att olika delsystem (de stora företagen, de små företagen, kommunikationsnätet, skolväsendet, sjukvården, de olika statliga myndigheterna som verkade inom regionen etc) inte alls stödde varandra och samspelade på ett sätt som gav länet karaktären av en naturlig enhet. Den största chocken var kanske att ingen heller av de maktstående föreföll att identifiera sig med det territoriella systemet utan endast med specialiserade delsystem. ... Det finns inte längre några tillräckligt starka maktcentra för att tillvarata de regionala intressena. Det är särskilt allvarligt för de regioner som är annorlunda och som för att kunna överleva i viss utsträckning måste uppfinna egna organisationsformer.

(Rhenman, 1975, s 28)

Av citatet framgår hur en forskare närmat sig en region genom att uppfatta den som ett system. Men det saknades vad vi i avsnitt 7.2 kallade huvudmannaskap, dvs det fanns ingen som identifierade sig med regionen och det fanns inte heller några starka maktcentra beredda att handla. I denna situation valde forskaren att lämna systemet. Som framgår av figur 7.2 föreligger inte villkoret att ett maktcentrum upplever ett problem för vars lösande det inkallar en forskare. Forskaren befinner sig därmed i en situation i vilken han har en diagnos som visar vilka som har möjligheter att handla, men av olika skäl accepterar dessa inte diagnosen som bas för sitt handlande.

Som nämnts i avsnitt 7.2 har vår diagnos pekat på frånvaron av ett huvudmannaskap för Sydöstra Skåne. Det förelåg därför vissa likheter med den ovan citerade forskarens situation. Vi hade däremot inte gjort några allvarliga försök att få diagnosen accepterad av några aktörer inom regionen. Att ovanstående synsätt var otillräckligt för oss berodde främst på tre orsaker:

1. Vi hade själva tagit initiativ till projektet och hade oombedda börjat arbeta fram en diagnos.
2. Från början visste vi inte vilka de viktigaste aktörerna

- var. Vi visste inte heller var makten och kunskapen fanns.
3. Av ovanstående två punkter följer att vi inte kunde utgå från någon enskild aktörs problem.

Vårt problem gällde därför att identifiera förändringsambitionerna hos olika aktörer. Det gällde att finna metoder som kunde framkalla och ta i anspråk resurser och skicklighet som var fördolda eller illa utnyttjade.

Mot bakgrund av denna problemsyn hade organisationsutvecklingslitteraturen mycket litet att ge. Vi ska i nästa avsnitt redogöra för vårt tillvägagångssätt.

7.3.2 En strategi för förändring

Under våren och hösten 1972 tog ett antal aktörer del av vår preliminära diagnos. Vi syftade dels till att pröva rimligheten i och fruktbarheten i problemformuleringarna, dels identifiera aktörer med vilka en fördjupad dialog kunde föras. Men innan diagnosen återfördes ställdes vi inför frågan hur man avgör om en diagnos är mogen eller ej för detta. I kapitel 1 hävdade vi att forskarens bidrag borde ge aktören en större förståelse av vad som krävdes för en förändring. Diagnosen blir det förändringsinstrument som ska få aktören att omtolka sin situation och därigenom bättre förstå de möjligheter och restriktioner som situationen erbjuder honom. Men vi hävdade även att en bättre förståelse inte var tillräcklig för att ändra situationen. Man måste öka aktörens förmåga att hantera problemen. Diagnosen måste därför vara handlingsorienterad i den bemärkelsen att den bör ge uppslag till handling. Sammanfattningsvis är diagnosen mogen för återföring om forskaren själv kan svara jakande på följande frågor:

1. Kan de viktigaste problemen beskrivas i diagnosen?
2. Ger diagnosen uppslag till hur man skulle kunna hantera problemen?

3. Har diagnosen formulerats så att den är begriplig för aktörerna och ökar deras engagemang i problemen?

Vi kan jämföra dessa punkter med figur 3.9 i vilken vi krävde av det utvecklade språket att det skulle förklara så många misfits som möjligt respektive att det skulle stimulera förändringsprocesser. Med den tredje punkten ovan för vi nu in problemet med hur forskarens förståelse av ett problem kan hjälpa en aktörs förståelse. Men den kräver även att forskaren kan identifiera aktörer med vilka han kan gå i dialog. Som visades i det förra avsnittet är detta inget problem inom organisationsutvecklingslitteraturen. Vi måste därför även införa ett fjärde krav på vår diagnos:

4. Ger diagnosen uppslag till vilka aktörer som kan tänkas bilda en plattform för forskarens fortsatta arbete?

Den sistnämnda punkten sammanhänger med att forskaren ställer sin diagnos utifrån en uppfattning om framtida problem. Det finns därför redan i diagnosen vissa hypoteser om vilka möjligheterna och hindren är för att lösa dessa. Ju djupare och mer inträngande kunskapen om det existerande maktsystemet är samt ju bättre de olika aktörernas ambitioner och framtidsvisioner är kartlagda desto lättare har forskaren att identifiera lämpliga aktörer för en fördjupad dialog. Ofta får dock forskaren gå ut i flera omgångar med en successivt förfinad diagnos.

Vi ska i korthet redogöra för ett systematiserat försök att med utgångspunkt från ovanstående punkter närma oss olika beslutscentra inom regionen.

Val av aktörer

Vår målsättning var att förankra diagnosen hos ett antal aktörer, vilka antogs ha möjlighet att påverka utvecklingen. De skulle därför besitta så mycket makt, kunskap och ambitioner visavi Sydöstra

Skånes problem som möjligt. Bland de 50-tal experter och tongivande aktörer vi redan sammanträffat med valdes tio, vilka bedömdes haft mest att ge respektive betyda. Vi vände oss även till nya respondenter - företrädare för olika intressen som vi av en eller annan anledning ej intervjuat tidigare. Med den kunskap vi nu erhållit föreföll de tillhöra de främsta aktörerna i det regionala spelet. Det slutgiltiga urvalet kom därför att bestå av ett tjugotal personer, jämnt fördelade på kategorierna kommun, län, företagare samt övriga med en viss överrepresentation för de båda länsstyrelserna.

Diagnosens utformning

Vid diagnosens utformning togs stor hänsyn till att den måste vara begriplig och någorlunda lättläst. Den fick inte tyngas av en onödigt komplicerad fackterminologi. Samtidigt måste den stimulera till ett meningsutbyte.

Diagnosen skrevs i form av en 90-sidig rapport, vilken tillsändes de utvalda aktörerna med post. Det kan tyckas vara en alltför omfångsrik rapport. Men vi övervann betänkligheterna mot bakgrund av att det här gällde en speciellt utvald och intresserad läsekrets. Denna hade dessutom i många fall antingen träffat oss i olika sammanhang eller också blivit citerade i texten. Men vi hade även en liten bitanke genom att vi förmodade att läsviljan skulle visa oss vilka personer som kunde tänkas vara intressanta för en fördjupad dialog.

Det är viktigt att forskaren känner till det språk som de tilltänkta aktörerna använder. I en första omgång som denna utgjorde försökte vi i största möjliga utsträckning anknyta till respondenternas egna formuleringar. I stället arbetade vi hårt med rapportens disponering och rubriker för att understryka vad vi upplevde som väsentligt. (I ett par fall visade sig denna strategi dålig, då aktörerna uppfattade rapporten som en "tyckarinventering". Vi blev

uppmärksammade på att finna balansen mellan analytiska resonemang och exemplifieringar av dessa med respondenternas egna ord. Om balansen rubbas kan framställningen antingen upplevas som abstrakt fikonspråk eller som ett referat av respondentens egna uttalanden.)

För att stimulera aktörerna och väcka debattlustan kryddade vi ibland texten med tillspetsade formuleringar genom att exempelvis tala om Sydöstra Skåne som en blindtarm. Vi ställde även ibland medvetet olika respondenters uttalanden mot varandra. Bakgrunden var vår iakttagelse av en händelse som inträffade omkring 1967. Då uttalade sig en högt uppsatt länstjänsteman i Kristianstad om Sydöstra Skåne i termer av ett U-land. Uttalandet väckte ont blod, men det blev ett första steg mot att våga tala om regionens problem i kristermer. Respondenterna erkände även länstjänstemannens kunnande och det berättigade i uttalandet, men ansåg inte att det borde föras till torgs.

Men vi kunde även dra en annan slutsats ur ovanstående händelse. En diagnos får inte stanna vid att enbart peka på situationens ohållbarhet. Den måste även peka på någon väg ut ur eländet. Diagnosen får inte stanna vid det faktiska, den måste även peka på det möjliga. Diagnosens uppgift blir därför att skapa en spänning mellan det faktiska och det möjliga på ett sådant sätt att aktörerna stimuleras till handling. (I ovanstående fall pekade länstjänstemannen endast på det faktiska på ett sådant sätt att respondenterna ansåg att uttalandet skrämde iväg dem som eventuellt funderat på att lokalisera sina fabriker inom området eller dem som eventuellt tänkt flytta dit och skapa sig en framtid inom regionen. För respondenterna blev därför uttalandet ett exempel på hur man kan uttala sig om det faktiska på ett sätt som hindrar en från att nå det möjliga.) Denna spänning kan åstadkommas genom att använda sig av framtidsvisioner som ett interaktionsinstrument. Dessa kan ses som tankeexperiment i vilka man utprovar vad som händer om en viss konstellation av händelser skulle inträffa. I den utsända rappor-

ten skisserades därför två alternativa utvecklingslinjer. I det ena fallet förutsattes inga radikala förändringar. I det andra fallet förutsågs en klar viljeinriktning att lösa regionens problem utifrån en väl sammanhållen och övergripande problemuppfattning. I det första fallet förblir således kommunernas ambitioner och mål splittrade, Samarbetskommittén får ligga i träda. Det råder en passiv avvaktande optimism inför den väntade expansionen om tjugo år. Tills dess gäller det för varje kommun att på egen hand trygga sysselsättningen genom att själv arbeta upp kontakter med maktcentra utanför regionen. Man kan karakterisera strategin som en kortsiktig kompromisspolitik inriktad på att lugna oroliga väljare. I det andra fallet förutsågs en väl sammanhållen region med gemensam problemuppfattning och ett enat uppträdande utåt. Man inväntar inte den tid då beslutscentra utanför regionen finner det vara i eget intresse att exploatera regionen. I stället initieras en debatt av vad Österlen står för, vilka utvecklingsresurser som finns inom området respektive vilka resurser som man skulle vilja se tillförda utifrån. Här finns en uttalad tanke på särprägel och egen profil, vilket kräver helt nya samverkansformer både mellan nuvarande maktcentra och mellan befolkningen och de styrande. Det måste bli en aktiv kamp mot en oförstående regionalpolitik och tunga ekonomiska intressen utanför regionen.

- 20-årsmyten
- passiv, avvaktande optimism
- tillväxt på omgivningens villkor
- accepterad rollfördelning

- aktiv kamp
- krisupplevelse
- tillväxt på egna villkor
- nya samverkansformer

Figur 7.3 Två möjliga framtidsorienteringar

7.3.3 "Att svara på frågor ingen ställt" - hur aktörerna reagerade på vårt närmande till dem

"Äntligen någon som vill sälja Österlen!", "Skönt att få en gratis-konsult!" var några av de spontana reaktioner som mötte oss. En allmän välvilja slog emot oss. Man var öppen i sin attityd och många hade förslag till hur vi skulle gå vidare. Däremot sökte ingen aktivt upp oss, trots att många borde känna till vårt arbete. Vi deltog i paneldebatter, anordnade hearings med journalister och förekom vid ett par tillfällen i lokalpressen. Vi lyckades inte mobilisera den motivation eller frigöra den energi som ger ett projekt dess egen framåtdrivande kraft. Förslag dök upp om hur vi skulle gå vidare. Men dessa stämde inte med de föreställningar vi själva hade om hur vi ville gå vidare. Ett slag brottades vi med viljan att till varje pris förankra oss hos något lokalt beslutscentrum. Men att överge grundföreställningarna i diagnosen stred mot vår övertygelse om vad som krävdes för att angripa de regionala växtproblemen. Vi kände oss som förkämpar för ett nytt synsätt. Att förankra diagnosen framstod mer och mer som en känslig politisk process i vilken forskarens roll bestäms av det av honom utvecklade språket, aktörernas uppfattning om hans kompetens samt aktörernas motivation. Det är med denna syn i bakhuvudet som vi ska redogöra för våra försök till närmanden till lokala och centrala beslutscentra. När vi citerar aktörerna, är det främst för att illustrera tankegångar och inte för att framställa dem som i ett eller annat avseende oförstående och ogina. Ty framställningen bygger till stor del på svårigheterna att skapa ett nytt synsätt och få detta synsätts idéer i omlopp. Vi gav troligen aktörerna ett trevande och sökande intryck, vilket knappast brukar vara profeternas vinnande strategi. Vi sökte inte heller profetens roll utan snarare en väg till samarbete i vilket vi tillsammans med aktörerna lärde oss något om de begränsningar och möjligheter situationen inrymde. Situationen tycktes emellertid kräva "färdiga lösningar" samtidigt som just detta förhållande förvärrade de problem lösningarna avsåg att eliminera.

Det samhällsorganisatoriska perspektivet, vad är det?

De regionala växtproblemen är så pass komplicerade att många faktorer måste tas med i bilden för att nå en förståelse av dem. Vi var intresserade av att få veta om aktörerna hade fått en ytterligare kunskap om problemen genom vår diagnos. Man ansåg allmänt att vi fångat in och karakteriserat problemen bra.

Det är väldigt kul det här. Det är mycket personligt och för den som håller på med det så känner man igen det och människorna och deras attityder. Det var roligt att läsa ur den synpunkten.

Många uttalanden är mycket bra och säger verkligen inte bara vad den enskilde personen, eller en enskild kommun utan en hel landsända menar. Jag måste säga att det varit mycket stimulerande. Jag har förbannat mig inte fått så mycket kunskaper om det här området tidigare som jag nu fått genom att läsa igenom den här.

Givetvis hade flera aktörer avvikande syn på vissa i deras ögon väl tillspetsade och hårda omdömen. En kritisk iakttagelse var att detta ofta var förknippat med omdömen gjorda utifrån vårt grundläggande samhällsorganisatoriska paradig. För att illustrera både våra och aktörernas svårigheter att förstå varandra ska vi ta ett par citat från ett mycket givande "konfrontationsmöte" vid länsstyrelsen i Kristianstads län.

Ur det samhällsorganisatoriska perspektivet är begreppet "huvudmannaskap" förknippat med en eller flera aktörer vilka både känner ansvar för och har makt och kunskap att omsätta detta ansvar i handling. Inför påståendet att Sydöstra Skåne saknat huvudmannaskap reagerade man skarpt.

Men om vi ser frågan under den tid jag varit här så är det fel att säga att Sydöstra Skåne saknar huvudmannaskap. Det är då bättre att säga att det finns två huvudmannaskap. ... Den som läser detta utan att mena vad ni menar kan tro att politiker och myndigheter har struntat i området.

Man framhöll att man varit medveten om regionens problem. I den mån som man kunnat hade också alla möjligheter utnyttjats för att hjälpa regionen. Spelets regler för den regionala resurstilldelningen hade tänjts till det yttersta:

Vi var väl medvetna om att Simrishamn inte uppfyllde alla de krav man ställde. Bland annat kravet på lasarett, gymnasium plus ytterligare service. Men vi tog chansen. Och man vill i sådana här sammanhang gripa den minsta möjlighet och klassa dem så högt som möjligt.

Man ansåg dock att instanserna i Stockholm lätt genomskådade de mest orealistiska förslagen. Däremot hade man inte gått utanför den gängse formella gången och exempelvis via uppvaktningar försökt påverka besluten. Vårt synsätt innebar dock inte att man "struntat i regionens problem". Däremot att de spelregler som idag följdes kanske satts upp utifrån en syn på regionala problem som starkt borde ifrågasättas. Bland annat borde man inte uppfatta problemen som resurstilldelningsproblem då detta ledde till en syn i vilken en region endast kunde växa på bekostnad av en annan region. Vi återger ett replikskifte:

- + Nej, nej. Men vi vet skälen. Man har den berömda kakan och de begränsade resurserna. Och man har sagt att så mycket ska vi använda till regionalpolitik. Och var har man de största problemen? Jo, det är i Norrland. Man har sagt att de områden som har en vikande befolkning i södra Sverige, och kanske speciellt i Skåne, de har relativt nära till områden med expansion och ökad service i förhållande till motsvarande kommunblock i Norrland.
- Javisst, det är det vi menar med att synen på de regionala problemen hindrar oss att se andra alternativ och att man inte kan få något här nere.
- + Det är väl inte synen, det är de begränsade resurserna.

Länsstyrelsens roll uppfattades till stora delar i termer av resurstilldelning. Man bevakade så att regionen fick vad den skulle ha från centrala instanser. Och man ansåg att regionen fått vad

den velat ha. En medvetenhet fanns om att aktörerna inom regionen stretade åt olika håll. Det kunde länsstyrelsen inte göra mycket åt. De regionalpolitiska verktygen var inte avsedda för den typen av problem.

Att de inte skulle kunna enas är ett problem som inte kan lösas med någon regionalpolitik hur den än såg ut. Vi kan ju inte ändra kommunalpolitikerna i Simrishamn, Tomelilla och Ystad. Det är ju deras business så att säga. Det såg vi ju i frågan om gymnasiet.

Länsstyrelsen i Malmöhus län var öppen för att man måste stimulera någon form av organisatoriskt samarbete utifrån. Man fann vår första ansats lovande.

Jag tar detta som ett problemsökande, som ett sätt att komma fram till "what's the problem". ... Det dokumenterar vad man misstänker. Det saknas en organisation som kan ta tillvara regionens intresse. Och det är en nog så viktig slutsats. Det är värdefullt att få detta dokumenterat. Vi har misstänkt det själva och det är vad enskilda politiker har hållit med oss om. De är i underläge i förhållande till vad vi har organiserat i övriga länet. Även i förhållande till Eslöv. Men det är deras egen huvudvärk att ordna den saken där nere. Vi måste stimulera dem till att göra något. Om det ska vara någon heltids- eller deltidsanställd vet jag inte. Men det ska vara någon som håller i pappren.

Fd länsarbetsdirektören hävdade att "ambitionerna finns hos många, det är bara liksom att man inte kan samla sig kring dessa så att det blir något gemensamt"! Vi hade gjort samma iakttagelse. Visst fanns idéer, men det fanns ingen struktur i vilken dessa kunde förkroppsligas. Vi upplevde, kanske för första gången att här fanns möjligheter till en förankring utifrån kärnan i diagnosen. Det var emellertid svårt att övertyga aktören om möjligheterna att gå vidare utmed formuleringarna.

Det går allmänt att säga att ni ska studera utvecklingsproblemen i Sydöstra Skåne. Och ni kan definiera vari regional obalans består i genom att ange en rad statistiska mått. Befolk-

ningstillväxt, ekonomisk tillväxt, sysselsättningstillväxt, skattetillväxt. Men däremot kan man gå in i en väldig sillsalad, som sånt här /tar i rapporten/ kan förleda en till, att försöka studera allt på en gång. Man klarar det inte på ett tillfredsställande sätt utan att man avgränsar sig till specifika delområden som man tror är inkörsporten på väsentliga frågor.

I kommunerna framhöll man vikten av samarbete och vådan av att konkurrera med varandra. Men trots detta både handlade och formulerade man sig mer i överensstämmelse med det alternativ vi kallat "Reservområde tas i besittning". I detta fall stämde diagnosens inbyggda förväntningar på reaktionerna in. I Simrishamn talade båda representanterna för kommunen om det rimliga och berättigade i att varje kommun inom överskådlig tid skötte sina egna problem.

Naturligtvis ser var och en om sitt eget hus. Är det en bit att slåss om, så kämpar man så gott man kan. Men jag tycker inte vi ska konkurrera. Vi ska i vart fall inte gå ut och locka industri från varandra eller institutioner eller service. Vi ska stötta varandra. Vi stödde t ex Polenförbindelserna. Och jag vet att Ystad backat upp oss när det gäller väg 10.

(Varför har ni inget kommunalförbund?)

Det har inte varit uppe till behandling under min tid. Det kanske det borde vara, lite hårdare styrning, ty det finns ju rivalitet i vissa fall. Vi kan ta kommunikationerna. Tomelilla vill ha väg 12 över Sjöbo och vi vill ha väg 10.

Vi fick dåligt gehör för tanken på någon form av samarbete. Tiden var inte mogen. I Skurup var man i sina formuleringar klart orienterad västerut. Industrirepresentanterna ansåg överlag att samarbetet måste frampressas utifrån. Hur det skulle göras hade en av dem en uppfattning om:

Jag har ofta tänkt att man borde neutralisera de där makterna och sätta dit en verkställande direktör och en styrelse från de olika ställena och sedan låta styrelsen ordna det bästa för befolkningen och alla.

Styrelsen skulle ha karaktär av upplyst despotism och inta en neutral hållning gentemot motstridiga intressen. Självklart trodde förslagsställaren inte att det var möjligt att förverkliga. Men i likhet med vårt grundläggande synsätt, så låg ett av felen i den typ av konfliktlösningsmekanismer som fanns inom regionen.

Sammanfattningsvis förknippade de flesta respondenterna det samhällsorganisatoriska perspektivet främst som en fråga om samspel mellan olika parter. Men detta samspel reducerades ofta till en fråga om kommunalt käbbel vilket knappast var åtkomligt med vetenskapliga verktyg. Vi ska därför gå över till vilka förslag vi mötte angående vårt fortsatta arbete.

Den företagsekonomiska kompetensen

Forskarens möjligheter som förändringsagent beror till viss del på hur han lyckas legitimera sin forskning dels gentemot forskarsamhället, dels gentemot de övriga i projektet inbegripna. (Se kapitel 1 angående denna dubbla legitimeringsprocess.) Aktörernas förtroende för forskaren är delvis avhängigt av deras uppfattning om vad forskaren kan bidra med. Vi ska uppehålla oss vid de reaktioner aktörerna visade inför den typ av forskning vi representerar.

Vi mötte då och då uttalanden vars innebörd var att "vi har haft nog med forskning, nu gäller det att få hjulen att snurra". Man var skeptisk mot forskningens möjligheter att avhjälpa de upplevda problemen. Vilken uppfattning hade de om vår forskning? Vi skilde oss från den forskning de kommit i kontakt med i främst tre avseenden. Den fenomenologiska utgångspunkten, som innebar en annorlunda vetenskapssyn än den de själva var förtrogna med från universitetstiden. Det samhällsorganisatoriska perspektivet, som skiljde sig från den traditionella framtoningen av företagsekonomen som expert på intäkter och kostnader. Forskaren som förändringsagent med språkutveckling som främsta instrument för detta.

Nästan samtliga aktörer intog en kluven hållning mot den använda metodiken att gå på respondenters uttalanden och upplevelser för att därur formulera problem. Vi tolkade inte detta som ett uttryck för att man ansåg att det var en ofruktbar väg för att lösa problem. Tvärtom var det för en praktiker nödvändigt att bete sig så. Men går det att förena med vetenskapliga metoder?

Jag berättar detta för att ställa frågan hur man vetenskapligt ska använda ett sådant här material. Om jag svarar på en fråga av den typ jag nyss nämnde, då är det inte vetenskap vad jag svarar. Det kan vara hur slarvigt som helst. Men det kan göras vetenskap av det genom att man systematiserar vad folk tycker. Är det här något som har blivit vanligare och vanligare i den vetenskapliga tekniken?

Inom forskarsamhället har vi mött ett aggressivt motstånd i en del fall. Men aktörerna var mer "mjuka" i sin inställning. Kanske följande citat ger en antydning om varför.

Min bas är kulturgeografi. Men den praktiska sidan jag fått känna på här under några år har gjort mig betänksam mot den forskning som bedrivs vid alla institutioner inklusive den geografiska. Det är många kufiska problem. Man ska inte sitta för sig själv och formulera ett forskningsproblem.

Forskningsproblemet bör formuleras tillsammans med aktörerna. Men många gånger verkar det svårt att gå vidare. Den ovan citerade respondenten fortsatte:

Men det är lätt att sitta här och formulera ett forskningsproblem. Det är mycket svårare att säga att det här och det här materialet har ni att bearbeta. Källor att ösa ur. Det är där problemen kommer så småningom. Vad ska vi mäta, vad ska vi ta upp, hur ska vi få tag på saker och ting.

Var det inte detta som Løchen så väl formulerade då han framhöll att "sociologin kan bli teknisk och exakt, teoretiskt elegant och kvantitativ; ja, den kan bli vetenskaplig utan att den angår oss. Den kan komma att undvika de hemligheter vi vill dölja, såväl för

offentligheten som för oss själva. Man skapar en sociologi som håller måttet men som håller sig borta från de viktigaste områdena i människors liv." (Løchen, 1972, s 65) Men våra möjligheter att med tyngd hävda en annan inriktning av forskningen var inte stora. Projektet var inte inordnat i ett större forskningsprogram vid universitetet. Någon liknande forskning att referera till fanns inte. Vi hade misslyckats att förankra projektet hos ERU. Och slutligen saknade vi finansiella medel från ett anslagsbeviljande forskningsorgan, vilket skulle kunnat fungera som legitimation. Säkerligen framstod vi mot denna bakgrund som tre studenter, vilka sökte sig fram lite vid sidan om de stora allfartsvägarna.

Man kunde tolka aktörerna så att den relevanta forskningen hörde framtiden till. Forskarnas bidrag var svårt att se nyttan av. Då de tillfrågades om projektuppslag vilka kunde ligga till grund för deras eget arbete var det få som föreställde sig kunna utnyttja oss direkt. Företagarföreningen i Malmöhus län önskade en undersökning om hur pass export- och marknadsinriktade företagen var. Man ville dessutom undersöka multiplikatoreffekten av regressionen inom byggnadsbranschen. En företagsledare var beredd att satsa helhjärtat på att undersöka möjligheterna till ökad handel med Polen. Det vore säkert lättare för forskare att genomföra en sådan studie än för affärsmän med egna intressen i saken. För en kommunalman framstod frågan om varför en kommun vill växa som angelägen. (Det viktigaste för en kommun tycktes enligt honom vara att få en befolkningspyramid och inte en befolkningsfigur, så att de investeringar man gör kan utnyttjas.) Länsstyrelsen i Malmö ansåg att den s k lokaliserings teorin inte fungerade och att man behövde hjälp med att beskriva företagen och analysera dessa så att effektiva åtgärdsbatterier kunde sättas in. Övriga aktörer såg inte direkt hur de skulle utnyttja oss. Deras förslag tog mer fasta på vad de trodde vara företagsekonomens kompetens. Följande förslag framkom:

Undersök kostnaderna för olika vägalternativ

Undersök kostnaderna för olika lokaliseringsalternativ vid decentralisering. Undersök samspelet mellan näringsliv och förvaltning. Hur ser olika kategorier på regionala utvecklingsproblem? Gör en företagshistorik av mitt företag.

Dessa förslag var de som mest låg i linje med de av oss formulerade problemställningarna. Men med en viss överdrift såg man dock genomgående företagsekonomen som utredaren eller experten vilken skulle lämna ifrån sig färdiga lösningar på väl preciserade problem. Då de framlagda förslagen endast var löst knutna till en helhetssyn på regionen problem valde vi att fördjupa diagnosen istället för att acceptera en av de ovanstående förslagen.

7.4 EN INTERAKTIONSMODELL

Ytterst handlar aktionsforskning om att finna former för hur forskarens förståelse och tolkning av problem kan underlätta aktörens hantering av sina problemsituationer. Under återföringsprojektet blev vi medvetna om de svårigheter som det samhällsorganisatoriska perspektivet reser i dessa avseenden. När vi nedan skisserar en ansats till en interaktionsmodell vill vi betona dess ofullgångna karaktär.

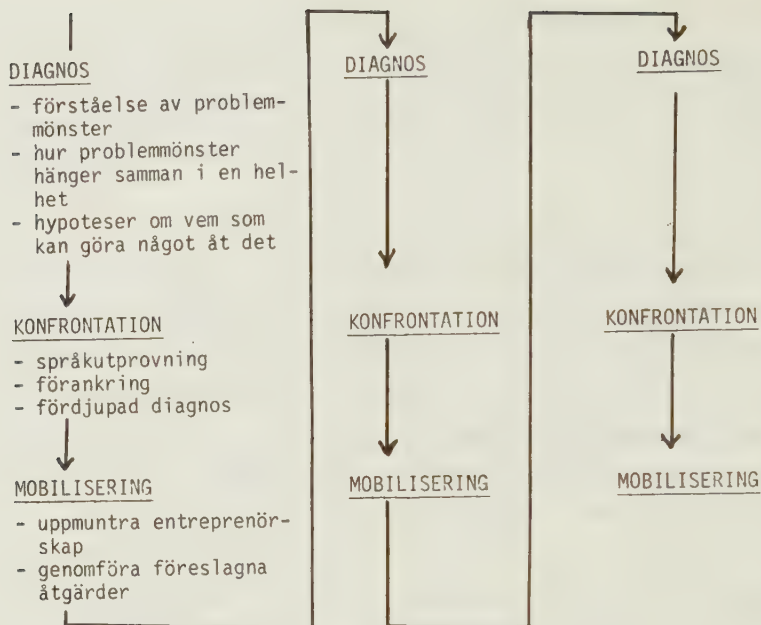
Modellen utgår från de speciella omständigheter som enligt vår erfarenhet föreligger vid studium av samhällsorganisatoriska system. Vi urskiljer tre faser under vilka forskarens interaktioner med forskningsobjektet är olika. Innehållet i en fas bestämmer därvid interaktionsformerna i nästa fas. Under diagnosfasen utgår forskaren från den av aktörerna upplevda verkligheten. Han ställer dels olika aktörers föreställningar mot varandra, dels aktörers föreställningar mot de samhällsvetenskapliga teorierna. Fasen inbegriper dock inte endast en diagnos i teoretiska termer. Där finns även ett skapande skede under vilket forskaren söker ett perspek-

tiv eller en idé med vars hjälp han kan sortera in alla de funna problemmönstren. Slugligen försöker han formulera hypoteser om vem som kan tänkas göra något åt de i diagnosen framkomna problemen. (Det bör påpekas, att vår diagnos ej var av denna "färdiga" karaktär).

Under konfrontationsfasen spelar forskaren en mer aktiv roll gentemot systemet. Aktörerna konfronteras med diagnosen. Genom den uppkomna dialogen avgörs om diagnosen är fruktbar eller inte. Man kan därför säga att ett av huvudsyftena under konfrontationsfasen är språkutprovning eller validering. Samtidigt undersöks möjligheterna att förankra diagnosen hos någon eller några aktörer, vilka är beredda att låta den ligga till grund för sitt handlande.

Om diagnosen förankrats karakteriseras mobiliseringsfasen av forskarens och aktörernas gemensamma aktioner för att förändra systemet. Om forskaren ej lyckats förankra sin diagnos är en möjlig strategi att fördjupa diagnosen med avseende på vad som skulle vara möjligt att göra för vem, dvs "ge rekommendationer i luften" för att på detta sätt få idéer i omlopp i systemet. För den hugande aktören visar därvid diagnosen var han kan sätta in spettet för att lättast åstadkomma förändring.

Innan vi övergår till att i punktform behandla varje fas för sig ska vi sammanfatta modellen i följande figur:



Figur 7.3 En typisk aktionsforskningsmodell på samhällsorganisationsnivå.

7.4.1 Diagnosfasen

En problematisk fråga är om forskaren själv ska ta initiativ då han tycker sig ha upptäckt viktiga problem. Vi genomförde en probleminventering utan att egentligen vara ombedda av någon aktör. Vår egen slutsats var att flera aktörer och grupper upplevde problem, men att ingen egentligen vågat eller velat ta första steget till en öppen diskussion av problemen. Vissa starka status-quo-krafter hindrade dessutom sådana initiativ. Initiativen kan av vissa uppfattas som någon typ av oömbedd manipulering. Till detta kan vi inte svara annat än att det antagligen i många situationer måste skapas medvetenhet kring viktiga samhällsproblem. Man måste därför leta efter problemformuleringar i situationer då viktiga institutioner släpar efter eller undviker och skyler vissa slag av problem. Men även om forskaren tillkallas av en aktör får man

ej för tidigt ta ställning till dennes eller någon annan enskilda aktörs problem för tidigt. De flesta lösningar bygger på någon typ av integrering utifrån en ny idé eller helhetssyn, vilket kräver samarbete mellan olika aktörer.

I kapitel 3 redogjorde vi för hur en diagnos ställdes. Den fenomenologiska utgångspunkten innebar att vi betraktade aktörerna som medvetet handlande individer vars subjektiva verklighetsuppfattning och rationalitetsgrunder blev viktiga data i dialogen mellan iaktagna problem och samhällsvetenskapliga beskrivningsspråk. Till skillnad från vad situationen är på individnivå och organisationsnivå saknar vi dock fortfarande vad som skulle kunna kallas en teori på den samhällsorganisatoriska nivån. De ur det i kapitlet omnämnda dialogerna framkomna problemsituationerna och beskrivningarna av aktörssystem får därför betraktas som en första ansats till en teori.

Många av de problem och onda cirklar som forskaren blottlägger är dock kända av aktörerna. Vi vill trycka på forskarens kompetens och roll som expert på hur olika problem i det samhällsorganisatoriska systemet hänger samman utifrån en viss idé eller helhetsasket. I kapitel 3 behandlade vi detta i samband med den kreativa analysen, i vilken vi arbetade med visioner och olika helhets-syner som viktiga instrument. Detta påminner mycket om vad Lindström (1973) kallat den innovativa kunskapsintresset. Häri lägger han utvecklandet av nya perspektiv och teorier, uppfinningar samt att "förbättra världsbilden".

7.4.2 Konfrontationsfasen

Då forskaren anser att de viktigaste problemen kan beskrivas i diagnosen och att denna ger uppslag till hur dessa kunde hanteras är diagnosen mogen för återföring. Konfrontationsfasen syftar dels till att pröva rimligheten och fruktbarheten i problemformuleringarna, dels till att identifiera aktörer med vilka en fördjupad dia-

log kan föras.

När rimligheten och fruktbarheten prövas är det viktigt att komma ihåg, att det är en hel föreställningsram som konfronteras med hela fall ur den empiriska verkligheten. Hur denna validering av hela språk bör ske verkar fortfarande vara en föga behandlad fråga. Ett annat viktigt påpekande i sammanhanget är karaktären på den teori som utvecklas. En klinisk teori syftar till "att utveckla ett språk med vars hjälp det enskilda fallet kan beskrivas och förstås så långt i detalj som är nödvändigt för att förebygga och avhjälpa de aktuella problemen (Rhenman, 1974, s 33). Valideringen måste därför även knytas till ingreppen, dvs effekterna på aktörernas förmåga att förstå och hantera sina problem.

Den fördjupade dialogen med aktörernas reaktioner på diagnosen som data ger en bättre förståelse av olika aktörers ambitioner, roller och möjligheter samt vilka hinder och möjligheter som finns för olika lösningar. Forskaren spelar ofta här rollen som kommunikationslänk och katalysator. (Metoden påminner mycket om den av Crozier, 1972, föreslagna metodiken i vilken olika aktörers verklighetsuppfattning inklusive deras uppfattning om varandra konfronteras.)

7.4.3 Mobilisering

Om forskaren ej förankrat sin diagnos hos någon eller flera aktörer så återstår för honom att få ut sina ideer i omlopp i systemet. Diagnosen kan i detta syfte utvecklas med avseende på nödvändiga förändringar. I vart fall kan detta exempelvis innebära att förändringarna bör syfta till att:

förstå regional särprägel och variationsrikedom

initiera utvecklingsbara regionala visioner eller "ideer"

identifiera och uppmuntra "sociala entreprenörer"

initiera processer som ökar den regionala utvecklings- och inlärningsförmågan.

8 RAPPORTENS BIDRAG - EN SAMMANFATTANDE UTBLICK

I kapitel 1 angavs syftet med denna rapport vara att erhålla en helhetsuppfattning av regionala utvecklingsproblem utifrån en tvärvetenskaplig och aktionsorienterad ansats. Efter en metateoretisk diskurs formulerades en programförklaring som kan sammanfattas på följande sätt: den viktigaste utgångspunkten är att på den regionala systemnivån identifiera och studera unika och dynamiska problemsituationer och problemmönster och att med hjälp av modeller och beskrivningsspråk göra uttolkningar som både ger aktörer en bättre förståelse av förändringsproblemen och genererar hypoteser om hur man kan hantera dem.

De största framgångarna har man från sådana kliniska utgångspunkter nått på den individuella nivån. Kanske erbjuder Laings¹⁾ syn på den individuella växtprocessen den bästa infallsvinkeln för att förstå hur vi vill närma oss de regionala utvecklingsproblemen. Grovt schematiserat säger han att individer är unika och får sin innebörd i den personliga växtprocessen, där kvaliteten på denna process endast kan avläsas i de meningsfulla upplevelser som en människa erfår. Genom en serie kritiska erfarenheter kan problemmönster bildas, och leda till att individen ej längre lyckas hantera sin situation. Möjligheterna för patient och analytiker att lösa neuroser beror i hög grad på hur symptomen tolkas och därmed vilken energi som kan frigöras.

Denna grundsyn på växtprocessen har även kommit till användning inom modernare organisationsforskning. Att vår ansats kallats samhällsorganisatorisk beror till stor del på att den viktigaste teo-

1) Vi har i detta referat ej strikt hållit oss till den Laingska begreppsapparaten och har utelämnat viktiga föreställningar. För en utförligare diskussion se t ex Lomas (1969).

retiska utgångspunkten för studien varit några föreställningar från den organisationsteori som vi kallat dynamisk och strukturell. Rhenman (1974) anger en viktig grundtes på följande sätt:

I teoretiska termer är skillnaden mellan dessa båda slag av miljöförändringar att de cykliska förändringarna och störningarna (förändringar med återgång) kan mötas med motåtgärder grundade på principen om "negativ återföring". Så är inte fallet med de strukturella miljöförändringarna (vårt tredje postulat). Här gäller det i stället att så tidigt som möjligt inse att förändringen är av strukturell natur och att anpassa företagets hela uppbyggnad med hänsyn härtill. Detta är särskilt svårt eftersom de strukturella miljöförändringarna ofta innebär att i miljön uppträder helt nya, tidigare okända förhållanden som organisationen helt saknar föreställningsram för att förstå. Principiellt måste problemet lösas genom "tidig varning" och "positiv återföring" dvs olika slags förstärknings- och inlärningsmekanismer.

(op cit, s 26)

Senare i samma bok utvecklas några föreställningar om växtproblem för att möjliggöra en analys av individuella företag. Inlärningsbegreppet blir här en fråga om att skapa mekanismer som möjliggör en ny och mer komplicerad struktur för anpassning till och påverkan av strukturella miljöförändringar.

En annan utgångspunkt för den samhällsorganisatoriska analysen är att regionala problem i stor utsträckning skapas och hanteras inom ramen för ett mer eller mindre utvecklat system av organisationer där olika aspekter av denna organisationsstruktur (ansvarsfördelning, belöningsystem osv) ofta utgör restriktioner för formulering och hantering av regionala problem som växtproblem, med den innebörd vi givit detta begrepp.

Från systemteoretisk synvinkel kan samhällets integrationsmekanismer ses som mönster för att länka ihop olika komponenter till meningsfulla helheter. Från vår nuvarande infallsvinkel blir ett viktigt kriterium för bedömning av sådana mekanismer i vilken utsträckning de lyckas länka olika personliga miljöer till en speciell och

särpräglad livsstil. Den avgörande frågan blir då, på vilket sätt man kan koppla inläring till föreställningar och visioner om livsstil och kultur.

För att främja en analytisk förståelse utifrån denna grundsyn krävs åtskilliga samhällsorganisatoriska beskrivningar och aktörsanalyser med data som belyser olika typer av hinder och möjligheter för att uppnå en regional variationsrikedom. En teori om territoriell integration måste med nödvändighet innehålla föreställningar om olika regionala problemmönster och växtidéer.

Som ett första steg mot en sådan teoriutveckling har vi i denna fallstudie med olika diagnostiska knep och metoder sökt tolka olika problemmönster med hjälp av några samhällsvetenskapliga modeller och metoder. Ett viktigt inslag i arbetsprocessen har varit att uttolka olika problem tillsammans med aktörer i systemet. Hittills har vi i rapporten varvat överordnade föreställningar och konkreta arbetsmetoder med varandra. Vi har nämligen ansett det viktigt för den tålmodige läsaren att kunna bedöma vår ryckiga upptäcktsfärd. I detta avslutande kapitel skall några viktiga erfarenheter systematiseras. Hur förklaras de problemsymptom som redovisats och kan vi med utgångspunkt från vår tolkning ange några lösningshypoteser till systemets problem? Vi skall behandla frågorna i tur och ordning.

8.1 ÄNDRADE FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR KUNSKAPSUTVECKLING

Ett genomgående drag i de flesta aktörers problemuppfattning kan uttryckas så att ändrade produktionsförutsättningar ställde krav på ett ökat samarbete och ökade resurser utifrån. Både när det gällde att förklara misslyckanden och inge hopp inför framtiden fäste man dessutom stor vikt vid ekonomiska och politiska krafter i miljön. I kapitel 6 gjordes därför en analys av några viktiga drivkrafter i miljön, vilka relaterades till några aspekter av den re-

gionala organisationsstrukturen. Den kanske mest intressanta och samtidigt nedslående slutsatsen var att integrationsmekanismerna i den regionala miljön givit upphov till och förstärkt den splittring och defaitism och de låsningar som kunnat konstateras inom regionen.

I detta avslutande kapitel skall frågan ställas hur man skall kunna vända onda cirklar till goda, eller hur våra föreställningar kan bidra till några lösningshypoteser om hur man kan stimulera regionala växtprocesser. Utgångspunkten för denna analys bygger på en omtolkning av påståendet att ändrade produktionsförutsättningar ställer ökade krav på samarbete och resurser utifrån.

Det förefaller rimligt att fråga vad handlingsorientering har för innebörd då man, som en kollega en gång antydde, "mer har varit intresserad av hur man kan se på Österlens problem än av själva problemet". En nära till hands liggande strategi vore att direkt söka åtgärda problem som kommunala samarbetssvårigheter, den besvärliga länsgränsen osv. Men vår utgångspunkt har varit annorlunda. För oss har sättet att "arrangera" eller tolka olika problem som symptom på bakomliggande strukturella mönster varit en avgörande fråga. Det är också i detta sammanhang som valet av teorier och modeller för att förklara och hantera problemen skall ses. Det blir härvid viktigt att utveckla metoder för vandringen mellan av aktörer upplevda problem och hot och tolkningen av de bakomliggande strukturella mönstren. (Jfr diskussionen i kapitel 3!)

Det grundläggande problemet kräver både en förståelse av aktörers framvuxna föreställningar, eventuella myter och blockeringar och de strukturella restriktioner som skapar den eventuella likgiltigheten inför eller oförmågan att hantera problemen. Restriktionerna måste vidare formuleras så att viktiga hävstänger för möjliga förändringar fokuseras. Innan vi kan ge svaret på frågan om handlingsorienteringens innebörd måste således vissa preciseringar göras om vad som är det grundläggande problemet och vilka hinder som blir viktiga från denna problemtolkning.

8.1.1 Vad är det grundläggande problemet?

Som betonas på flera ställen i denna rapport måste föreställningar om regionens framtid även avse relationerna till tillväxtregionen i sydvästra Skåne. Ett viktigt inslag i de dominerande framtidsföreställningarna har varit att tillväxtregionens utveckling skulle smitta av sig och spridas till Österlen. En annan och delvis motstridig föreställning har varit att värna om och integrera kring en väl bevarad idyll. Efter en, delvis spekulativ, analys av de effekter som kan förväntas av dessa båda "alternativ" kan vi nu formulera våra viktigaste arbetshypoteser: om inte idyllen skall bli en renodlad marknadsvara och om inte växtprocessen skall bli en mer eller mindre påtvingad imitation, måste processer sättas i gång, som möjliggör och utvecklar föreställningar om vad man vill med sin region. De mekanismer som efterlyses har då mer med inlärning och maktmobilisering än med kapital och välstånd att göra. Utvecklandet av regionala växtidéer kräver att nya informations- och kontaktmönster utvecklas mellan aktörer på lokal och regional nivå. Den nuvarande situationen karakteriseras av att enskilda aktörer på olika sätt engagerar sig i den regionala utvecklingen från skilda utgångspunkter, medan totalbilden ger uttryck åt vad vi skulle vilja kalla en strukturell likgiltighet. De flesta symptom på denna likgiltighet som kunnat visas har enligt vår diagnos sin förklaring i det av centrum förestavade resursfördelningsspråket.

8.1.2 Resursfördelningsspråk som hinder för regionala växtidéer

Som vi kunnat visa finns det i "det officiella tillväxtperspektivet" en syn på tillväxtens regionala förlopp som en spontan process, där centrums politik blir en anpassning till den industriella tillväxtens utbredning. I en historisk skiss kan tre faser urskiljas i denna anpassningsprocess. Under 40- och 50-talen uppfattades inte den regionala (o)balansen som ett stort problem. Centrums investeringar var ej heller av alltför betungande karaktär. I början av

60-talet tycktes däremot själva tillväxttakten och tillväxtmönstret påbjuda stora offentliga investeringar i de mest expansiva regionerna, medan man sedan mitten av 60-talet upplevt ett behov av en mer regelrätt regionalpolitik, varvid bl a vissa "autonoma" investeringar i stagnerande regioner genomförts.

Tongivande politiker och forskare är i dag överens om att den ekonomiska tillväxten utgör den viktigaste restriktionen vid en bedömning av olika regioners tillväxtmöjligheter. Denna grundsyn har till viss del fått näring av vissa nationalekonomers syn på växtproblemet som en fråga om att optimalt kombinera produktionsfaktorer och givna resurser. Från en sådan utgångspunkt kan man mer eller mindre öppet argumentera för att ett flertal retarderande regioner i stort sett kan betraktas som system ut a n några egentliga produktionsförutsättningar. I sådana fall har problemet, med en tillspetsad formulering, mer blivit en fråga om social- och arbetsmarknadspolitik än om att stimulera ekonomisk tillväxt. Även om debatten om vilka instrument som är de riktiga inte avstannat, är huvudintrycket att regionalpolitiken anses "färdigutredd" och att ambitionerna är inriktade på anpassningsdetaljer inom ramen för de åtgärdsprogram som beskrivits i olika delar av denna rapport.

Det minst negativa med den typ av "diagnos" som skisserats är kanske från sydöstra Skånes horisont att verkligheten alltid någonstans vid någon tidpunkt går emot modeller av nämnda slag. Både i Sverige och annorstädes har man kunnat peka på orter och hela regioner som plötsligt tycks ha erhållit en osedvanlig växtkraft med eller utan hjälp från centrala myndigheter och organ. Det förefaller naturligt att söka bygga på denna senare typ av erfarenheter vid försök att stimulera växtprocesser i en ekonomiskt och geografiskt perifer region.

I denna situation blir det kanske största hotet från centrum den inriktning som ges åt inläring och kunskapsutveckling hos regio-

nala aktörer. Under hela projektets gång har vi kunnat observera hur centrala myndigheter, konkurrerande kommuner och breda befolkningsskategorier genomgår en inlärningsprocess där anpassningsdetaljer och justeringar av befolkningsramar och prognosinstrument överbetonas. Forskning och debatt har kretsat kring frågor som om de viktigaste regionalpolitiska instrumenten skall vara bostadsbyggnade, infrastruktur, regionala exportöverskott, industriutveckling, vägar eller direkta kassaförstärkningar. Det är i detta sammanhang helt naturligt att det största engagemanget mobiliserats inför frågor som om Österlen är ett U-land, om Simrishamn skall "klassas" som regionalt tillväxtcentrum, om bostadskvoterna varit för snålt tilltagna osv.

I skuggan av detta resursöverförings- och resursfördelningsspråk ter sig olika "decentraliseringsvågor" lätt som krusningar på ytan. Från centralt håll har man menat att det inte går att surfa längre på en våg för att den är grön. Vi vill betona att vårt inlägg inte är avsett att bidra till den ytterst diffusa och motsägelsefulla debatten om centralisering och decentralisering. Det verkliga faran och det största hotet i den dominerande resursfördelningssynen ser vi utifrån analysen i att både viljeinriktning, värderingar och kunskaper inom regioner riktas mot att, inom ramen för spelreglerna, bygga upp strategier som motarbetar de närmaste grannarna och i "bästa" fall lurar centrala myndigheter. I en sådan situation finns inte mycket energi över för frågor som regionens roll i det framtida Skåne och Sverige. Våra egna försök att organisera och tolka erfarenheter av historiska och förväntade strukturella förskjutningar, i syfte att mobilisera engagemang och resurser, har som bekant hittills ej rönt någon större framgång. Detta är dock enbart ägnat att ytterligare understryka ett synsätt som säger att den mest fundamentalt knappa resursen är den regionala förmågan att organisera för kunskapsutveckling, eller som det uttryckts i annat sammanhang, en struktur med hög inlärningsförmåga och föreställningar om vad som tills vidare kan kallas "regionala växtidéer".

Vår diagnos tar således inte sin utgångspunkt i att bristande produktionsförutsättningar beror på en knapphet på eller felaktig kombination av produktionsfaktorer, utan att de bristande förutsättningarna för kunskapsutveckling är ett uttryck för grundläggande brister i organisation. Intresset riktas då mot att mobilisera resurser och kunskaper som är fördolda, utspridda eller illa utnyttjade. Växtprocessen kan då ses som en metod att foga ihop en mängd betingat tillgängliga resurser och latent förmågor. (Jfr Hirschman, 1971, s 11) Men kvar står frågorna om vilka föreställningar som skall bestämma växtens riktning och mönster och vilken typ av aktörer som kan väntas vilja axla ansvaret.

Regionala växtidéer och sociala entreprenörer

Som redan påpekats är föreställningarna om regionala växtidéer och visioner hittills väldigt utvecklade. Våra egna försök att utforska och utprova några dimensioner som kan vara intressanta har redovisats i kapitel 6 och 7. På ett mer grundläggande plan har vi formulerat några krav på detta begrepp. I idéerna skall innefattas föreställningar om hur man kan länka olika livsmiljöer till en unik och särpräglad livsstil. Regionala växtidéer skall också ge innebörd åt och möjliggöra alternativa tolkningar av relationer mellan samhällsorganisatoriska aktörer. Den förra satsen har gett uppslag till ett hundratal dimensioner, föreslagna av stadsteoretiker och arkitekter m fl. För att ge en bild av möjligheterna skall vi ta ett exempel ur högen:

... I stället betyder det att alla städer, nya som gamla, koordineras inom en stor regional organism, som kommer att utformas på grundval av 1) landskapets möjligheter, 2) en strävan mot ökad rörlighet, 3) önskemål om regional och stadsmässig identitet, 4) om socialt engagemang och 5) om konstnärlig kvalitet.

(Broberg, SDS 26.2.1970)

När det däremot gäller problemet att relatera dessa dimensioner till

frågan om integration och koppling mellan olika slag av aktörer förs diskussionen oftast i motsatspar som experter-befolkning o dyl. Våra egna föreställningar har mer kommit att inriktas mot vissa samhällsvetenskapliga kunskaper om entreprenörskap. (Jfr t ex Barth, 1971) Fördelen med en sådan fokusering ligger i att växtprocessens strategiska sidor uppmärksammas. Det gäller att söka efter mekanismer och aktörer som kan frigöra fördolda, utspridda och illa utnyttjade resurser och latent förmågor. Vi skulle kunna kalla en sådan aktör för social entreprenör (jfr Schons diskussion om nätverk i kapitel 2). Men en sådan uppfinningsrikedom måste fungera inom ramen för de regionala växtidéerna. Låt oss därför se frågan om att länka olika livsmiljöer till en unik och särpräglad livsstil som en uppgift med krav på politiskt entreprenörskap. Det bör betonas att sådana helhetsföreställningar inte av nödvändighet skall skapas av yrkespolitiker och experter; flera observationer talar ju för standpunkten att dessa yrkeskategorier oftast är de som av situationen mest bindes upp av akuta vardagsproblem. Följande formuleringar från i tur och ordning en rikspolitiker, länstjänsteman och kommunstyrelsemedlem ger en antydning om svårigheterna att fånga in några regionala växtidéer: "Det är rimligt att vi får acceptera en pendling på upp till sex mil (med jobb i Malmö och bostad i regionens borte delar)", "vi håller oss inte med visioner på länsnivå", "vi får ta den industri som vill komma hit".

Vad som däremot står utom diskussion är att olika typer av regionala entreprenörer måste stödjas och stimuleras av något maktcentrum för att lyckas få några idéer i omlopp. En viktig ingrediens i entreprenörskapets natur är nämligen att på något vis bearbeta de spelregler som situationen bjuder. Från vår analys vet vi att ett sådant krav är väldigt starkt: situationen präglas ju av att makten som krävs för att stimulera och organisera sådana processer som diskuterats är liten och i mån av befintlighet fragmenterad. Vad som krävs är i själva verket att avsaknaden av makt måste upplevas som ett krav på mobilisering och ej inbjuda till en nära till hands

liggande passivitet.²⁾ De aktörer vi är på jakt efter måste dels ha tilltro till sin förmåga att påverka situationen och dels godta den osäkerhet som vidlåder projekt och engagemang. Denna kombination av entreprenörskap och lojalitet förefaller särskilt viktig i en situation då nya metoder behöver upptäckas för att öva inflytande på och åstadkomma en "initial kick" av växtprocesser och växtidéer.

Hittills har vi dock endast berört en del av det komplex som kallas strukturell likgiltighet; den del nämligen som rör regionala aktörers viljeinriktning, värderingar och kunskaper. Innan tiden är mogen för en diskussion om möjliga lösningshypoteser måste vi summera sådana strukturella hinder som förorsakas av den resursfördelande organisationsstrukturen. Även om kunskaper, värderingar och viljeinriktning varit orienterade mot genuina regionala växtidéer finns det drag i den förmedlande strukturen som avsevärt kan försvåra möjligheterna att skapa ett fungerande nätverk mellan olika typer av aktörer. Det fenomen vi står inför låter sig alltmer beskrivas som en byråkratisk kultur.

8.1.3 Restriktioner för organiserad kunskapsutveckling

En av utgångspunkterna i den samhällsorganisatoriska ansatsen var hypotesen att regionala växtproblem i stor utsträckning uppstår och "hanteras" inom ramen för ett system av organisationer. Vi har också i vår analys kunnat visa att det både för de enskilda kommunerna och alla sammantagna gällt att bearbeta hinder som mer eller mindre medvetet placerats ut av andra organisationer. Vissa drag i den förmedlande strukturen påverkar i hög grad de enskilda kommunernas strategier och relationerna mellan kommuner och andra samhällsorganisatoriska aktörer. Kombinationen av given resursmängd, administra-

2) Hirschmans stimulerande essä "Sorti eller Protest - en fråga om Lojalitet" har inspirerat detta resonemang - dock utifrån andra utgångspunkter än hans egna. (Hirschman, 1972)

tiva och sektororienterade styråtgärder samt prognosbaserade befolkningsramar ger karakteristiska effekter för det "mottagande" systemet av kommuners förmåga att samarbeta inbördes och med andra aktörer. Följande observationer bygger till stor del på den analys som redovisades i kapitel 6.

Det har inte funnits några avgörande skillnader mellan kommunerna avseende metoder att skaffa resurser till regionen. Systemet för resurstilldelning har medfört att det den ene förlorar vinner den andre, vilket i sin tur har lett till att man prövat olika vägar att tillskansa sig egna fördelar. Detta har bidragit till svårigheterna att överhuvud taget diskutera i termer av ömsesidiga fördelar och allsidig utveckling. Detta inomkommunala växtperspektiv har således ytterst betingats av att grannkommunerna uppfattat varandra som den viktigaste strategiska barriären för den egna tillväxten.

Ett karakteristiskt drag i relationerna mellan enskilda kommuner och regionala statliga myndigheter är den strukturellt betingade optimism som diskuterades i kapitel 6: kommuner skyler viktiga problem för att skapa en positiv image och bidra till att de prognosticerade befolkningsramarna ej justeras nedåt.

När det slutligen gäller kommunernas roll i det industriella utvecklingsmönstret har vi kunnat konstatera att den krisartade situationen påtvingat kommunerna en variationsutjämnande grundsyn på problemen och deras hantering.

Dessa observationer bidrar också till en förståelse av de snarast rituella miljökontakter och stereotypa rollförväntningar som präglat relationerna mellan kommunerna inbördes och i deras förhållningssätt gentemot regionala och centrala instanser. Få är de respondenter som funnit det särskilt värdefullt att delta i samlarbetskommittéer, samlarbetsorgan, uppvaktningar o dyl. Ett av de största

problemen för personval till sammanslutningar har ofta varit att undvika att någon känner sig "trampad på tårna". Det kanske allvarligaste i denna situation är att de rituella kontakterna i kombination med den dagliga arbetsrutinen kräver så mycket tid för kommunala befattningshavare att man, även om man skulle vilja, inte har haft möjligheter att penetrera och påverka de långsiktigare problemen.

8.2 BYRAKRATISK KULTUR KONTRA INLÄRINGSKULTUR

Vi erinrar oss sammanfattningen av aktörernas problemsyn: ändrade produktionsförutsättningar ställer krav på ökade resurser utifrån och ökat samarbete. Då vi gjort en omformulering av den första delen i denna sats skall vi nu se vad detta betyder för tolkningen av det ökade kravet på samarbete. Men först skall några vanliga samarbetsstrategier inom ramen för samhällsplaneringen summeras.

I det uttalade syftet att skapa en mer ändamålsenlig och effektiv samhällsorganisation har på många håll det gamla lokalsamhället i två steg inordnats i större sammanhang genom kommunsammanslagningar och kommunalförbund. I sydöstra Skåne har vi kunnat observera att den första fasen på vissa håll stött på stort motstånd medan den andra hittills endast är manifesterad i en löst knuten samarbetskommitté. Det är inom denna ram som de flesta förslagen till ökat samarbete föreslagits, men ännu idag tycks det fungera ganska dåligt. Även på länsnivå har organisatoriska förändringar vidtagits i syfte att bättre integrera den regionala samhällsplaneringen.

8.2.1 Teorier om integrationsmekanismer i sociala system

Från vissa håll har dessa förändringar tolkats så att naturliga integrationsmekanismer brutits ned och ersatts av byråkratiska samordningsmekanismer. Ett försök att ge innebörd åt en sådan uppfattning kan ske genom ett referat av hur man inom community- och small-

townforskningen teoretiskt utrett frågan om hur lokala territoriella system uppkommer och stabiliseras genom överensstämmelse mellan olika delsystem. Man resonerar i stora drag på följande sätt: Ett community är ett system av grupper och institutioner inom vilket medlemmarna överlever kriser och problem under ett genomsnittligt år. Institutioner är det samlade mönstret av anpassningsprocesser till gemensamma problem. Grupperns överlevande beror på hur bra tre problem hanteras, nämligen socialisation, social kontroll och kontroll över naturen. Anpassningen mellan olika institutioner som ekonomi, politik och kultur sker genom tre empiriska processer som tillsammans utkristalliserar och upprätthåller en särpräglad livsstil. För det första stabiliseras problemlösningarna genom att institutioner förankras i seder och bruk. För det andra finns det drivkrafter mot konsistens mellan olika institutionella sfärer. För det tredje, slutligen, är den uppsättning institutioner som finns tillräcklig och fullständig nog för att klara av problemen med socialisering, naturkontroll och social kontroll. (Se t e x Martindale & Hansson, 1969)

Tar vi principerna om stabilitet, konsistens och fullständighet som utgångspunkt för en bedömning av hur samhällets integrationsmekanismer förändras står det klart, att alla de i referatet nämnda institutionerna inordnats i alltmer centraliserade system av organisationer, där den överordnade principen om strukturell förändring i sin tur ställt problemen att uppnå konsistens och fullständighet på sin spets. Vad som fallit bort i denna transformation är föreställningarna om "förankras i seder och bruk" och "särpräglad livsstil". Föreställningar om säregenhet, tradition och skillnader har ersatts med tankar om industriell föränderlighet och arbetskraftens rörlighet inom ramen för det effektivt (= standardiserade) organiserade samhällslivet, där dessutom landsbygden ses som ett a v s k i l t komplement till staden. Det har vuxit fram specialister på vägar, bostäder och prognoser i stället för på regioner. Vad vi i vår beskrivning och analys kunnat visa, är att varken marknads-

mekanismerna eller de byråkratiska integrationsmekanismerna kunnat erbjuda tillräckligt bra lösningar i denna situation.

Låt oss för ett ögonblick återvända till de förebilder som diskuterades i kapitel 2 och se vad de erbjuder för perspektiv på den problemsituation som skisserats. Det både teoretiska och praktiska problemet är att förstå och förklara hur man kan integrera kring och i processen öka kunskaper om regionala växtidéer i ett "halv-autonomt" system av organisationer.

Gemensamt för Normann & Rhenman och Schon är observationen att centrala samhällsorgan saknar förmåga att förvärva och utnyttja relevant kunskap i starkt föränderliga situationer. Som organisationsforskare söker de förklaringen till observationen i de styrföreställningar och den organisationsstruktur som bestämmer relationerna inom och mellan styrande och styrda system av organisationer eller mellan centra och periferier. Det största hindret för en adekvat kunskapsutveckling härleder Normann & Rhenman till vad som kallas "mål först - plan sedan"-hypotesen, medan Schon i sin analys talar om centrum-periferimodellen som norm. För att ge rättvisa åt deras resonemang, som bygger på skilda typer av erfarenheter i olika länder, kan vi endast hänvisa till respektive rapporter. På ett överordnat plan tycks deras kritik riktas mot ett tänkesätt som ursprungligen utvecklats för analys av fenomen som knapphet och resursallokering; ett tänkesätt där rationaliteten är en gång för alla entydigt definierad och centralt bestämd och utifrån vilken tolkning och bedömning av händelser kan göras på ett entydigt sätt. Ett sådant tänkesätt, menar de, är synnerligen illa anpassat till strukturellt föränderliga situationer, vilka i stället ställer krav på maktförändringar och omorganiseringar för en adekvat inläring och kunskapsutveckling.

Författarnas observationer och tolkningar leder dem således mot ett sökande efter integrationsmekanismer som har förmåga att och

ger tillåtelse att förvärva och utnyttja nya kunskaper, som är anpassade till den föränderliga situationens krav. I likhet med Crozier framhåller man betydelsen av att organisera nya maktrelationer. Normann & Rhenman poängterar dessutom nödvändigheten av att inlärn timer och rolldefiniering i viss utsträckning måste byggas upp underifrån och därigenom påverka de överordnade målen.

I termer av detta framväxande paradigm kan den situationsbeskrivning vi i denna rapport arbetat oss fram till sammanfattas på följande sätt: marknadsmekanismernas pågående och förväntade sätt att verka på Österlen utgör ett fundamentalt hot mot möjligheterna att inom regionen skapa föreställningar om och ha möjligheter att påverka strukturella förskjutningar i det regionala förändringsmönstret. I denna situation bedöms det vara av särskild vikt att det inom regionen ges utrymme åt vad vi kallat regionala växtidéer och att utifrån dessa uppmuntra entreprenörskap av olika slag. Situationen kompliceras därvid av att vissa effekter av de byråkratiska integrationsmekanismer som beskrivits och analyserats utgör ett allvarligt hinder för denna typ av kunskapsutveckling. Att åstadkomma överensstämmelse inom ramen för nya "helheter" i den strukturellt föränderliga situationen är i hög grad en fråga om utvecklings- och inlärn timerproblem i den mening vi gett dessa begrepp. Vårt intresse har därvid inriktats på sådana strukturer och processer som möjliggör för samhällsorganisatoriska aktörer att tillsammans lära sig om kraven på nya integrerade sammanhang.

8.2.2 Byråkratisk kultur och inlärn timerkultur

Galtung erbjuder en definition av begreppet kultur som kan hjälpa oss att sammanfatta våra föreställningar om växtidéer, resursfördelningsspråk etc. Han säger:

Ideologi och kultur är abstrakta uttryck för hur saker och ting borde vara. Kultur är det vidare begreppet, och ideologin kan definieras som en politisk kultur som bestämmer hurdana de so-

ciala relationerna i allmänhet - och maktrelationerna i synnerhet - bör vara. Sålunda är ideologin som en karta över det politiska landskapet som inte bara ger konturerna till det förlovade landet utan också utvisar vägarna till detta land från de nuvarande förhållandena. Kulturen i allmänhet är bredare än konsten: Den definierar också livscyklar, de föremål vi använder i vårt dagliga liv, osv. Och språket, inte bara det vanliga talade och skrivna utan även andra former av symbolisk kommunikation ... tjäna till att skapa bilder av företeelser som existerar och företeelser som skulle kunna existera; detta vid sidan av kommunikationen.

(Galtung, 1973, s 47-48)

Vad vi sagt är att regionala växtidéer inte stimuleras av en kultur med ett resursfördelningsspråk som definierar, tolkar och utvärderar regioner i termer som tätortsstrukturer, branschsammansättning och befolkningsramar.

Vi har vidare kunnat konstatera att maktens organisering kring områden som ligger utanför varje organisations ensidiga kontroll givit upphov till regler och föreskrifter i enlighet med vilka beslut centraliserats och formaliserats. Det är utifrån sådana observationer vi vill tala om en byråkratisk kultur för uttolkning och hantering av regionala problem. Det är också från sådana utgångspunkter vi vill tala om behovet av en inlärningskultur på regional nivå; en ram inom vilken regionala växtidéer skapas och erbjuder nya tolkningar åt händelser och erfarenheter som förankras i en regional maktstruktur, där varken den teknologiska utvecklingen eller den byråkratiska kulturen tas för given.

Det bör poängteras att det inom dagens samhällsorganisatoriska ram finns drag av både byråkratisk- och inlärningskultur. Termerna är endast beteckningar på ytterlighetstyper som av oss konstruerats i avsikt att accentuera vissa drag hos verkligheten. Distinktionen är inte desto mindre viktig eftersom vi ser inlärningsstrukturen som en viktig hävstång för att få igång växtprocesser och växtidéer i regioner som av någon anledning hamnat i bakvatten. Låt oss i nedanstående figur peka på några nyckelord i de båda kulturerna.

BYRÅKRATISK KULTUR		INLÄRNINGSKULTUR	
CENTRALT	Resursfördelnings- språk	Språk för regional variationsrikedom	
	Sektorinriktad styrning	Organisatoriska experiment	
	Prognoser och befolkningsramar	Visioner och idékonfron- tationer	
leder till/ förstärker			
REGIONALT OCH LOKALT	Ritueella miljö- kontakter	Problemorienterade miljökontakter	
	Strukturellt be- tingad optimism	Konstruktiv problem- lösning	
	Kommuncentrerat växtperspektiv	Samordning inom ramen för regionala växtidéer	
	Variationsutjämnande problemsyn och problemhantering	Språk för uttolkning av strukturella förändrings- mönster	
	Stereotypa roll- förväntningar	Flexibla rollkonstella- tioner	

Figur 8.1 Byråkratisk kultur och inlärningskultur

Vi är nu mogna för en bedömning av hur de krav uppfyllts, som vi ställt på vårt företag. Har vi med våra metoder för identifiering av unika och dynamiska problemsituationer och för tolkning av sådana situationer lyckats bidra till uppbyggandet av ett beskrivnings-språk som både ger en "bättre" förståelse av förändringsproblemen och genererar hypoteser om hur sådana problem kan hanteras? För att i största möjliga utsträckning ge läsaren möjligheter att besvara denna fråga har en strävan varit att förmedla forskningsprocessens

steg så grundligt som möjligt. I detta sista kapitel har ett försök gjorts att precisera våra viktigaste slutsatser. Vad vi sagt är att de ändrade förutsättningarna för kunskapsutveckling ställer krav på regionala växtidéer inom ramen för en inlärningskultur.

Våra trevande försök att starta några konkreta projekt och processer från denna diagnostiska utgångspunkt kan dock inte sägas ha givit några påtagbara resultat; och annat var väl inte egentligen att vänta: en framtida "klinisk" regionalforskning har fortfarande många problem att lösa. Innan mer precisa hypoteser om hinder och möjligheter för växtidéer och inlärningskultur och om innebörden i dessa begrepp kan genereras måste åtskilliga "fall" studeras, diagnosmetoder utvecklas och sociala experiment utföras. Som ett första steg i en sådan riktning skall därför denna rapport avslutas med en experimentell design för hur den regions problem, som varit utsatt för våra diagnosförsök, skulle kunna tacklas inom ramen för en inlärningskultur.

8.3 FÖRSLAG TILL REGIONALT EXPERIMENT MED FÅ KRAV PÅ CENTRUM-RESURSER

Det är naturligtvis inte särskilt originellt att ställa krav på resurser, om än små, för att stimulera regional utveckling. Om detta skulle ske på bred bas skulle rimligen störningar uppstå i de ordinarie resursfördelningskalkylerna. Vi vill ändå, med stöd av sakkunnig expertis, föreslå ett experiment inom ramen för den officiella regionalpolitiken. Michel Crozier (som bl a fungerat som inflytelserik expert vid utformningen av den franska regionalpolitiken) säger ungefär så här i sin bok "La société bloquée" (s 47)³⁾:

I samspelet mellan olika system och inom olika system uppstår lätt onda cirklar. Regeringens roll i det sociala systemet bör vara att åstadkomma "kriser" (initiera förändringar) i rätt ögonblick och i rätt sektor och att samtidigt göra nödvändiga institutionella

3) Referat från Sandberg (1971).

investeringar i pengar, material och personal och därigenom skapa system som har en egen analytisk, adaptiv och innovativ verksamhet: där medlemmarna kan leva med konflikter och ändå samarbeta. Kunskapen om hur man skapar sådana system är begränsad och studier och framför allt experiment behövs.

De regeringsmedlemmar vi kunnat lyssna till och tala med har bl a påpekat att det kanske allvarligaste hindret för kanalisering av resurser till sydöstra Skåne ofta varit "det interna bykåbblet". Kan de bara komma överens inbördes skall samhället också träda in med stöd, säger man. Det finns också exempel som stöder detta påstående. Men: som vi hoppas ha kunnat visa så är ofta det allvarligaste hindret för ett mellankommunalt samarbete just den samhällsorganisatoriska strukturen och dess metoder att fördela resurser. Till detta kan läggas att området klyves av en administrativ gräns och att ortsstrukturen är ganska särpräglad. Ett ytterligare skäl att ägna regionen speciell uppmärksamhet är att de inledande institutionella investeringarna ej behövs: krisen finns där redan! Men framför allt: det förslag vi vill föreslå ställer i huvudsak krav på de aktörer som finns på regional och lokal nivå.

Om uppmärksamheten riktas mot organisatoriska och sociala experiment är inte de prognosticerade befolkningsramarna den viktigaste blockeringen utan fastmer den samhällsorganisatoriska strukturens ogillande av och brist på belöningar åt denna typ av regionala experiment. Å andra sidan har från centralt håll uttryckts ett ökat intresse för "kvalitativa" experiment. Således har man t ex när det gäller bostadspolitiken påpekat att nödvändigheten krävt, att man i ett par årtionden satsat på kvantitet för att bygga bort bostadsbristen, men att tiden nu är mogen för olika slag av experiment kring bostadsmiljöernas kvalitet. Det finns därvid anledning att betona risken av felaktiga gränsdragningar där bostadens koppling till vägar, skolor och arbetsplatser inte tillräckligt uppmärksammas. Det förefaller då särskilt viktigt att mobilisera före-

ställningar och förslag om hur sådana delsystem hänger ihop på olika regionala och lokala nivåer. Den bästa potentiella "specialistkunskapen" om sådana förhållanden finns förmodligen där.

På Österlen har vägfrågan länge väntat på sin lösning; trots önskemål från centrala myndigheter har man inte kunnat närma sig en lösning av skolfrågan mellan Simrishamn och Ystad; SJ har på olika sätt förhalat en transportorganisationsutredning som skulle gynnat småföretagarna i sydöstra Skåne. Exempler skulle kunna mångfaldigas men poängen är inte att plocka fram några "bovar" i detta drama, utan att uppmåna centrum att erbjuda någon typ av belöning åt att blockeringarna brytes genom att tillåta aktörer att utifrån sin systemkänedom ge förslag till åtminstone partiella lösningar av akuta problem.

En stor fördel med resurstilldelning för experiment med sådana regionala och lokala "totallösningar" vore att resurser kunde frigöras från olika manglingar och försök att tillskansa sig fördelar på grannarnas bekostnad och i stället kunde inriktas mot diskussioner om möjligheter i konkreta situationer. Under ideala förhållanden kunde kanske då också sysselsättningsmöjligheter skapas i ett sammanhang där regionala växtidéer blev restriktioner för den ekonomiska tillväxten i stället för tvärtom. Med tanke på den historiskt framvuxna och unika kulturmiljö som finns på Österlen skulle en sådan kunskapsutveckling vara av speciellt värde.

Det berodde sannolikt på vår egen oförmåga att stimulera till diskussion, men ett drag som ofta kom igen vid resonemang med aktörer i och utanför regionen var betoningen av vissa "obligatoriska" balanser för den framtida utvecklingen: turism-basindustri, råvaruorienterad-övrig tillverkningsindustri, stöd av befintlig industri-förvärv av ny industri. Det föreföll ibland som om man ansåg sig predestinerat inordnad i de "naturlagliga" stadierna primär-sekundär-tertiär tidsålder. Det vore naturligtvis också dumt att vidgå

behovet av ordinär tillverkningsindustri, men vi anser dessutom att intresset i mycket större utsträckning borde inriktas på sådan verksamhet, där bygden kunde utgöra ett stöd och komplement till de brister och misshälligheter många grupper ger uttryck för inom Malmö-Lundregionen. Vår hypotes har hela tiden varit att föreställningar om regionens framtid på något sätt måste innefatta möjliga relationer och kompletteringar till den växande sydvästregionen. Det finns dock anledning att i detta sammanhang också tala om f ö r e g r i p a n d e åtgärder. Ett viktigt inslag i grundsynen på regionala växtidéer är att de innefattar ett system av orter och mellanliggande bygder. Även om steget är långt till den nästan överkliga upplevelse som "defendu au public"-skyltarna i Paris' omgivningar kan ge upphov till, finns tendenser till att föreställningen om landsbygden som ett a v s k i l t komplement till (stor)staden framför allt blir verklighet för individer och familjer med huvudsäte utanför regionen.

Förutom en beskattning av deltidboende vore det rimligt att kräva något slags bidrag (i överförd bemärkelse), i överensstämmelse med den regionala särprägel, från de inflyttare som vill pröva lyckan i regionen. Det är ju inte överallt man har slott att erbjuda bostadssökare! Det krävs en omformulering av den Jantelag som vissa respondenter tyckt sig kunna spåra: du skall tro att du är något.

Gemensamt för de initiativ som bör belönas är att de skall bygga på en lojalitet mot den egna regionen och dess växtmöjligheter. Denna kombination av lojalitet och entreprenörskap ställer, som vi sett, stora krav på sina utövare och det är med stor sannolikhet svårt att på förhand bedöma vilka initiativ som är mest betjänta av stöd och stimulans. Om centrum finner det förenligt med sina ambitioner att tillåta vissa experiment utanför den ordinarie regionalpolitiken i speciella problemregioner vore ett arrangemang möjligt där belöningar (t ex i form av pengar, expertis och moraliskt stöd) kanaliserades genom ett provinsieellt organ med överblick över

regionala variationer och kunskaper om regionala problemsituationer. Belöningssystemet skulle kunna utformas på det sätt som viss forskning premieras: dels en grundplåt som gör det möjligt att avsätta tid till funderingar om den regionala framtiden och dels anslag som utdelas till "livskraftiga" idéer av olika slag. Det bör betonas att sådana bidrag inte nödvändigtvis måste komma från centrum. Vi har t ex stött på flera företagare som varit villiga att avsätta resurser när det gäller t ex möjligheterna att exploatera öststats-handeln, att utröna möjligheter för ökad företagsamhet osv.

På provinsiell nivå blir det viktigt att avstämma och integrera olika problemtyper med varandra. Näringslivets omställning har medfört att man inom samhällsplaneringen upplevt olika typer av problem inom extrema tillväxt- och avfolkningsregioner. Medan man i sydvästra Skåne fr a brottas med allokerings- eller markanvändningsproblem har man inom sydöstra Skåne fr a ställts inför lokaliseringsproblem. Men dessa problem hänger intimt samman både inom och mellan respektive territorier: markanvändningen beror till syvende og sidst på de ekonomiska aktiviteternas organisation i rummet.

Står vi tveksamma till eller helt avvisande inför en lösning av dessa problem genom vare sig prognos- eller krismekanismer måste en självförnyelse stimuleras genom en ny och dynamisk integrations-differentieringsbalans inom samhällsplaneringen. Integration står i detta sammanhang både för att sammanföra delar till en helhet och/eller att övergå från ett obalanserat tillstånd till ett mera stadigt. Vår hypotes är att organiseringen av en sådan föregripande regional planering måste gå utanför både läns- och kommungränser. Förutom denna geografiska områdessplittring tarvar också administrationens fackmannamässiga splittring och den ömsesidiga misstron mellan näringsliv och förvaltning en grundläggande omvärdering.⁴⁾ Denna inriktning mot en ny integrering handlar inte om en överordnad po-

4) Jfr t ex Hägerstrand (1970) som också förespråkar en lösning av dessa problem.

litisk styrning utan samordningsidéerna bygger på en föreställning om att organisationsstrukturen bör anpassas till problemens komplexitet.

Mot bakgrund av denna genomgång kan vi nu söka oss mot en problemformulering på en högre organisationsnivå och söka identifiera några delvis nya roller för att åstadkomma ett tillfredsställande samarbetsnät. Det är vår övertygelse att problemen med den fackmannamässiga splittringen, den geografiska områdessplittringen och näringslivets tvetydiga roll måste lösas med någon typ av "organ" för hela den skånska provinsen där markanvändnings- och lokaliseringsfrågor blir föremål för övergripande åtgärder. Men samtidigt måste dessa åtgärder balanseras mot de differentierade och särpräglade krav som finns inom olika regioner både avseende typ och storlek på industrier, kulturella traditioner osv. Det är vår hypotes och förhoppning att kombinationer av framgångsrika företag och lyckliga människor kan åstadkommas på flera olika sätt. Det är för att utröna detta som regionala växtidéer är nödvändiga - samtidigt som dialogen ges ett verkligt innehåll.

Grundtanken är således att kunskapsutvecklingen i mycket större utsträckning skall stimuleras uppifrån och byggas upp "nerifrån" de olika regionerna och kommunerna. Från denna utgångspunkt blir vissa experiment inom ramen för den ordinarie regionalpolitiken en fråga om att uppmuntra variationer i livsstilar och livsmiljöer. På läns- eller provinsnivå kan då olika växtidéer och totallösningar integreras inom ramen för de olika problemtyper som finns i provinsen. Inom denna ram skulle man kunna arrangera kontakter mellan regionerna för att åstadkomma ett informationsnät för att sprida kunskap om förnyelse inom de regionala systemen. Från denna nivå skulle man också kunna utveckla egna system för "utvärdering" för att se till att verksamheten blev meningsfull, bedrevs under kontroll och att lärdomar drogs. Kommunernas krav på resurser kommer då att ställas mot länets krav på idéer.

BILAGA I TERRITORIETS RENÄSSANS

Utvecklingen efter andra världskriget accentuerade lokalsamhällernas uppgående i större regionala block, där gamla gemensamma värderingar och normer trasades sönder utan att ersättas av komplett-erande och/eller annorlunda integrationsmekanismer; territoriella system anonymiserades. Tydligast framträdde detta hos den minsta territoriella enheten i det svenska planeringssystemet - kommunen - som genom flera reformer blev allt större och samtidigt byråkratiserades. Det är på denna nivå medborgarnas deltagande traditionellt manifesteras och den enda förutom hela rikets förvaltning där demokratisk kontroll är möjlig. Men den kommunala självstyrelsen har gröpts ur. Man kan tala om ett tårtkalas där olika intressen skurit för sig stora bitar.

Karakteristiskt för den offentliga verksamheten är att den är organiserad i sektorer och nivåer. Den vertikala principen gäller t ex undervisningsväsendet, bostadsbyggandet och den fysiska planeringen. Nämnade funktionella delsystem har utvecklats centralt efter professionella normer och högt ställda ambitioner varvid kommunerna pålagts uppgifter, vars konkreta utformning de haft liten möjlighet att påverka. Även då kommunens roll är än mer underordnad som t ex inom samfärdsel, lantbruk, skogsbruk, fiske och sjukvård styrs sektorerna vertikalt.

Strukturomvandlingen inom näringslivet har dessutom medfört en koncentration av makt och produktionsställen till allt större enheter. Lokala småföretag har antingen försvunnit eller vuxit så att deras betydelse i den kommunala planeringen ökat. Stora multi-regionala företag kan välja och vraka bland lokaliseringsalternativ, eftersom kommunerna bjuder över varandra i sin iver att gå dem till mötes för att trygga innevånarnas sysselsättning.

Bostads- och stadsplaneringen tas mer och mer över av totalentreprenörer eller konsultföretag.

Samtidigt har enligt A Gustafsson (1970) också andra hörnpelare för den kommunala självstyrelsen ryckts undan: Nya rekryteringsvägar till regering och riksdag har minskat den kommunala förankringen. Massmedia täcker inte längre lokala frågor och den nya författningen med gemensam valdag till en kammare skjuter dem ytterligare i bakgrunden. Även kommunernas beskattningsrätt har ifrågasatts.

Under senare år har dock inte centralbyråkratiska ideal med eftersträvad likformighet, hierarkiska styrformer och enkel mallplanering efter i första hand ekonomiska kriterier fått stå oemotsagda. Flera strömningar har verkat för en renässans av territoriet som integrativ bas i samhällsplaneringen och idag pågår en process som vi skulle kunna kalla regionalisering. Några omorganisationer hämtade från olika områden får illustrera processen. Vi skall försöka analysera dessa planerade och diskuterade förändringar med hjälp av modern organisationsteori.

1.1 TRE FALL AV REGIONALISERING

1.1.1 NNP - en ny regional organisationsidé

Jordbrukskooperationen kännetecknas för närvarande av starka integrations- och centraliseringssträvanden. Tendenserna vid mitten av 1960-talet pekade på sammanslagningar av landets producentföreningar till ett enda företag inom respektive bransch (slakt, mejeri, spannmål etc). Detta medförde emellertid problem i en av tradition starkt regionalt förankrad organisationsform och motstånd mot de centrala instansernas direktiv uppstod. För 1970-talet prövades därför två konkurrerande organisationsfilosofier inom slakterirörelsen; den ena branschren med en kraftig nedskär-

ning av antalet regionala företag och den andra - företrädd av Nedre Norrlands Producentförening med huvudkontor i Östersund - branschblandad (Danborg, 1971).

Initiativtagarna till NNP motiverade bl a sin modell med de krav de speciella förutsättningarna för produktion och transporter i Norrland ställde. Avsikten var att på regional grund samordna olika grenar av jordbrukets föreningsrörelse. NNP's VD har i Veckans Affärer (4/1970) beskrivit företaget som en "diversifierad koncern". Genom samordning av enheterna har stora besparingar gjorts framförallt ifråga om personal, transporter och kapitalplanering.

Tillkomsten av NNP har liknats vid en väckelserörelse liknande den jordbrukskooperationen upplevde på 30-talet och NNP-modellen har också av dess konstruktörer ansetts tillämpbar på andra håll. Några har t o m dragit slutsatsen att den skulle passa hela producentföreningsrörelsen. Argument för en sådan längre gående integration är förutom förmågan att lösa glesbygdens specifika problem även integrationsvinster inom

- storhushållssektorn
- marknadsföring
- forskning.

Nämnas kan att många av de "starka männen" bakom NNP också har framträdande positioner inom den samlade jordbrukskooperationen inklusive bönderna närstående ideologiska organ som LRF och centerpartiet.

NNP aktualiserade några frågor av vidare teoretiskt intresse:

Idéens innehåll	Idéens genomförande	1
- olika funktioner bör underordnas gemensam regional ledning och helhetssyn - organisationsformen anpassas efter de lokala produktionsbetingelserna - att lita till egna resurser ger ökat engagemang och högre effektivitet	- en ny idé föds, övervinner motstånd och växer sig stark - samhällsförändring som ett samspel mellan teknologi, organisation och ideologi - ledande personers roll	

Figur 1:1 Frågeställningar från NNP-fallet

1.1.2 Skandia - ett zonindelad företag

Det är inte enbart inom jordbrukskooperationen som spänningar mellan central styrning och relativt självständiga företagsenheter märks. Problemet är också aktuellt inom det privata näringslivet bl a till följd av de sedan andra världskriget talrika fusionerna som skapat stora svåröverskådliga organisationer. Under våren och sommaren 1972 handledde vi två 40-poängsseminarier, vars syften var att studera hur olika organisationer bemästrar dessa problem. En hypotes var att sammanslagningarna gett upphov till byråkratiska konsekvenser vilka mötts med strategier att decentralisera, divisionalisera och regionalisera (jfr Horvath/Ramström, 1971).

Den nuvarande Skandiakoncernen grundades år 1960-63 genom att fem, var för sig betydande, bolagsgrupper gick samman. Organisationen blev till en början beroende av de olika företagens uppbyggnad och historia. För att kunna utveckla företaget på det sätt ledningen

önskade, var man tvungen att först bringa ordning i organisationen och för att uppnå ett relativt gemensamt arbetssätt centraliserades bl a marknadsföring och administration. Men när denna fas var till ända och företaget skulle verka som en enhet upptäcktes snart att det blivit märkbart tungrott. Kontakterna med kunderna och mellan företagets olika delar hade försvårats, vilket resulterat i sviktande marknadsandelar. Ledningen hade svårt att överblicka verksamheten, arbetsformen med samordnande kommittéer blev omständlig och ineffektiv, det personliga ansvaret försvann och ekonomin försämrades.

Nvorganisationen som infördes i två steg innebar en övergång från en funktionsindeldad och centraliserad styrning till en regionaliserad organisation med ett antal resultatenheter (vinstcentra), vilka fick ett långtgående ansvar. Landet delades in i fyra zoner - södra, västra, östra och norra - med zonkontor som kunde "köpa" tjänster av koncernen. Koncernledningens ansvar blev att svara för den långsiktiga policyutvecklingen, initiera nya projekt och utveckla kontakter med myndigheter, näringsliv och undervisningsväsende (se D Andersson m fl, 1972).

Motiven bakom denna uppläggning tycks framförallt ha varit att man velat få kontroll över kostnader och intäkter genom att initiera en tävlan mellan de olika enheterna. Visserligen baserades zonindelningen på de gamla företagens geografiska bindningar, men huruvida det även förekom klart uttalade synpunkter om skilda förutsättningar i olika zoner är oss inte bekant. Kanhända är försäkringsbranschens teknologi, dess tjänster och arbetsrutiner, ovanligt homogen?

- olika enheters historia
- centralisering/decentralisering i skilda faser
- konkurrerande vinstcentra
- skiftande produktionsbetingelser i olika regioner

Figur 1:2 Frågeställningar från Fall Skandia

1.1.3 Länsdemokratidebatten

Den offentliga sektorns expansion under de senaste 40 åren har ställt den regionala samhällsförvaltningens organisation i centrum. Förutom en lång rad kommunala indelningsreformer har tre - under 1960-talet tillsatta - utredningar stått i blickpunkten; länsindelning, länsförvaltning och länsdemokrati. Sedan de fullföljt sina uppdrag tillsattes en fjärde - Länsberedningen - vars uppgift var att göra "en sammanfattande bedömning av den regionala samhälls- förvaltningens uppgifter och organisation". Om avsikten var att söka sammanjämka principförslagen från de föregående är det fullt förståeligt att svårigheterna blev stora, eftersom speciellt läns- förvaltnings- och länsdemokratirapporterna utgick från motstridiga premisser. Utgångspunkten för den förstnämnda (SOU, 1967:20-21), var en bibehållen ansvarsfördelning mellan stat och kommun. Det framlagda förslaget rörde hur man inom de etablerade organens ram skulle komma till rätta med samordningsproblem för att åstadkomma en kraftfull och effektiv planering. Länsstyrelserna skulle i sam- verkan med andra statliga regionala organ fortfarande ha huvudan- svaret, medan kommunerna främst sågs som instrument för att genom- föra statens intentioner. Länsförvaltningsreformen drevs igenom fr o m 1/7 1971. (Prop 1970:103).

Länsdemokratiutredningen (SOU, 1968:47) har en annan bakgrund. Den tillkom efter motioner framförallt från centerpartister som i riksdagen yttrade sig mot centralisering och ökat administrativt beslutsfattande. Risken för ett minskat medborgerligt deltagande i samhällsplaneringen ansågs överhängande. Utredningen anknöt sin konstruktion till de sekundärkommunala organen, främst landstinget. Dessa skapades 1862 som ett försök att decentralisera den offentliga verksamheten, men eftersom de nuvarande länsstyrelserna redan fanns kom landstingets uppgifter att bli begränsade. Idag tar sjukvården så stor del av landstingets ekonomiska resurser (85 %) att utrymmet för insatser på andra områden beskurits.

Grundtanken i betänkandet var att specialreglerade uppgifter bör fördelas på statliga och kommunala organ så att hänsyn tas till vad som är ändamålsenligt ur allmänna synpunkter i skilda delar av landet. En sådan smidighet skulle möjliggöra ett större hänsynstagande till de olika länens eller regionernas särskilda behov och krav samt underlätta reformer. Regionala, geografiska eller kulturella olikheter kan nämligen medföra att detaljföreskrifter onödigt försvårar lösningen av landstingens problem.

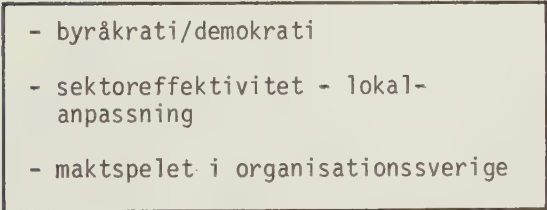
Den efterföljande debatten blev ovanligt hetsig. Finansdepartementet närstående uttryckte sin rädsla för kostnadsutvecklingen med tanke på den omvittnade höga ambitionsnivån hos sjukvårdens huvudmän. Ekonomiskt svaga län skulle få svårt att göra sina intressen gällande om ansvaret flyttades över från staten till landstingen. Vissa remissinstanser såg i förslaget ett hot om ett federalt Sverige uppdelat i delstater. Direkt negativa var bl a de centrala ämbetsverken, länsstyrelserna, LO, TCO, SACO och SAF som alla efterlyste "ett samlat grepp". Kritiken från vänster ifrågasatte om landstingen verkligen var mer demokratiska än länsstyrelserna. Argumentet var att den folkvalda delen av landstinget hittills haft svårt att komma till tals med förvaltningsutskott och tjänstemän. Dessutom har de flesta landsting borgerlig majoritet!

Efter en hård konfrontation i riksdagen lyckades emellertid mittenpartierna genom moderaternas aktiva stöd och vpk's nedlagda röster driva fram delvis annorlunda direktiv till den sittande Länsberedningen, som gick utöver de ursprungliga punkterna att

primärkommunerna även framledes skall svara för betydelsefulla samhällsuppgifter och i ökad utsträckning kunna medverka i samhällsbyggandet.

statsmakternas självklara ansvar för bl a den samhällsekonomiska balansen, för sysselsättnings-, lokaliserings- och näringspolitiken, för att medborgarna i olika delar av landet får leva under så långt möjligt likvärdiga förhållanden och därmed också för den regionala utvecklingen.

Länsberedningen fick således också till uppgift att fortsätta undersöka förutsättningarna för vidgad länsdemokrati (Riksdagen 8/3 1972).

- 
- byråkrati/demokrati
 - sektoreffektivitet - lokal-anpassning
 - maktspelet i organisationssverige

Figur 1.3 Frågeställningar från Fall Länsdemokrati

1.2 TOLKNING AV TERRITORIETS RENÄSSANS

Vi står här inför ett klassiskt organisationsdilemma mellan specialisering och samordning. Ett sätt att tolka fallstudierna ovan är att specialiseringen i en fas gått så långt att helheten gått för-

lorad. Därför provas olika mekanismer att skapa överblick, sammanhang och balans. Rhenman (1973, s 10) urskiljer tre integrationsmekanismer:

- 1 den enskilda produktionsenheten
- 2 samhällsfunktioner
- 3 mer eller mindre självförsörjande lokala samhällen.

I vår ekonomi sker integrationen på nivå 1 nästan uteslutande genom marknaden eller planhushållning inom de stora företagen (J K Galbraith, 1969), men för att inordna produkter och tjänster till meningsfulla block används mer komplicerade system av organisationer (= nivå 2) och den slutliga integrationen av funktionella delsystem till fungerande samhällen äger rum genom en kombination av demokrati och förvaltning (= nivå 3).

Teknisk och ekonomisk effektivitet har i vårt land erhållits på den första nivån genom rationaliseringar och utnyttjande av stor-driftsfördelar i produktion, distribution och administration. Den snabba takten i omställningen från ett agrarland till modern industristat, som i Sveriges fall även vid en internationell jämförelse varit extrem, har ställt stora krav på ständig anpassning och förändring av organisationsformer och institutioner. Hittills har det svenska samhället visat en förunderlig förmåga till organisatoriskt nyskapande. Vi behöver bara erinra om organisationer som folkrörelserna i seklets början och 30-talets intresseorganisationer som utgjorde byggstenarna i olika institutionaliserade former av förhandling och konfliktutjämning.

Men varje välintegrerad social organisation råkar ut för en kris när nya beroendeförhållanden i miljön ställer krav på ändrade kopplingar inom och mellan komponenterna. Den tidigare så framgångsrika organisationen kämpar emot. Schon (1972, s 26) benämner fenomenet "dynamisk konservatism" och enligt Rhenman (op cit) är samhälls-

funktioner typ undervisning och bostadsbyggande belysande exempel. Integrationen av dessa delsystem genomförs med en "centrum-utvecklar-periferin-utbildas-att-verkställa-modell". Ett sådant system får en låg utvecklings- och inlärningspotential.

Sönderfallet på den regionala nivån är betydande. Där finns inte längre några tillräckligt starka maktcentra som ser till, att de funktionella delsystemen inordnas i meningsfulla helheter för medborgarna. Innebörden i "bristande regional organisation" som SIAR funnit i ett län (Norrbotten) och i en kommun (Eslöv) och vi i ett system av kommuner (Sö Skåne) har att göra med att lokala administrativa integrations- och anpassningsmekanismer släpar efter. De fall vi beskrivit syftar delvis till att häva denna brist på regional auktoriet och framtvinga konkurrens och tävlan mellan olika enheter med olika profiler och organisationsidéer. I NNP-fallet tillät vi oss misstänka att det inte var en tillfällighet att de nya strömningarna inom jordbrukskooperationen först fick fotfäste i Jämtland.

...nämligen att det svenska samhällets starka centralisering gör att det egentligen inte finns någon regional organisation. Här kanske Jämtland är ett intressant exempel på en liten ansats att ånyo knyta samman olika delsystem under regional ledning. För ett sådant arbete skulle man kunna tänka sig titeln "En regions sönderfall och återuppstående".

Det är enbart i vissa områden med stark regional självkänsla och utpräglat speciella förhållande - och kanske också där man av en tillfällighet hade tillgång till starka ledare - som ett slags motståndsrörelse kan spåras. Ett av de mest utpräglade exemplen i Sverige är troligen Jämtland.

Utifrån den problemuppfattning vi nu närmar oss är Skandia fr a intressant som ett exempel på zonindelning av landet som storföretag och offentliga myndigheter genomfört för att (1) öka motivationen hos de anställda, (2) få en bättre anpassning till regionala variationer och (3) få en ökad effektivitet efter det att marknadsfunktionen satts ur spel. Dessa administrativa indelningar

av landet korsar emellertid varandra och kan verka både stödjande och störande vid uppbyggnaden av nya regionala helheter.

Vilka lösningar har då föreslagits på dessa samordningsproblem inom samhällsplaneringen? Rhenman (op cit) förespråkar en kommunalisering, där kommunernas viktigaste uppgift under 70-talet måste bli att revoltera mot överdriven centralism.

Man kommer dock ej undan frågan om kommunernas lämpliga antal och storlek. Hittills har ett minimiresonemang, dvs ett resonemang om minsta erforderliga underlag för olika samhälleliga serviceinrättningar, styrt sammanläggningarna. Man kan vända på frågeställningen och istället fråga hur stor en församling maximalt får bli utan att det demokratiska engagemanget försvinner eller möjligheterna till medinflytande går förlorade (jfr. Westerståhl, 1970).

Andra menar att kommunen spelat ut sin roll inom vissa områden. Länsförvaltnings- och länsdemokratiutredningarna förlade som vi såg ansvaret för samhällsplaneringen till länet respektive landstinget, alltså ett större område än kommunen, även om landstinget är en sekundärkommunal församling. En mellanform, som i ökad utsträckning uppkommit spontant, är samarbetet mellan kommuner i kommunalförbund för att lösa speciella problem (t ex kollektiva kommunikationer, avfallshantering). Kanske kommer kommunalförbunden eller arbetsmarknadsstyrelsens A-regioner (ca 70 st) att ligga till grund för nästa kommunreform? Byalag och stadsdelsföreningar är exempel på rörelser som lägger tonvikten på individernas närmaste omgivning. Redan komna så här långt i vårt resonemang framgår att den eftersträfvade överensstämmelsen mellan vertikal och horisontell planering och regionindelning på olika nivåer är en komplex och svåröverskådlig fråga.

1.3 FRÅGAN OM DEN GRUNDLÄGGANDE MOTSÄTTNINGEN I SAMHÄLLET

Nu hör vi en allt misstänksamare marxist utropa "Stopp där, ni glömmer ju den avgörande motsättningen: Att döma av ert intensiva uppehållande vid regionala skillnader och termerna regional identitet och organisation försöker ni tydligen t o m överträffa teknokraterna och lägga en mångdubbelt större ideologisk slöja än deras över huvudmotsättningen mellan arbete och kapital. Ni tycks i likhet med populisterna föreställa er

- att människorna i en region har gemensamma intressen
- att den grundläggande motsättningen består av en kognitiv dissonans mellan centralbyråkratins teknokratsyn och periferins utvecklingsperspektiv
- att näringslivets och statsapparatusens centralisering och inte kapitalismen som sådan utgör huvudfienden
- att historien utvecklas idealistiskt eftersom ni bortser från den lagbundna och historiska nödvändigheten av vissa regioners avfolkning eller lokalsamhällets sönderfall
- att integration är allena saliggörande och ej klasskamp."

Vi förnekar ej, att populismen - speciellt i Brox' (1969) eller Dauns (1969) tappning - i hög grad stimulerat under flera av vårt projekts faser, liksom för övrigt marxismen. En kort redogörelse över hur vi uppfattar populismen får bilda bakgrund till presentationen av vår egen ståndpunkt.

Historisk situation: Populismen uppstår till synes i en övergångsfas mellan två produktionssätt och ofta som en reaktion på effekterna i en perifer region av ett bestämt stadium i ekonomins utveckling t ex övergången från feodalism till kapitalism eller från konkurrens till monopolkapitalism. Social bas: Populismen kan framförallt betraktas som småborgerlighetens svar då dess sociala och ekonomiska grundval rycks undan. Grogrunden är enligt Schmied (Ord & Bild, 4/1971) störst i sådana områden där en klar klassindelning ännu inte uppstått eller hunnit ta sig medvetna politiska

uttryck. Det förklarar varför populismen haft sämre genomslagskraft i t ex Norrland i jämförelse med Nordnorge. I Norge har populismen genom bl a Brox' och andra framstående socialantropologer, agronomer och biologer fått sin teoretiska utformning i nära anslutning till det av tradition och topografiska skäl utspridda jordbruket och fisket. Småborgarna utgör en betydelsefull grupp då proletariseringen fördröjts genom utbredd yrkeskombination. Även marxister får emellertid erkänna att populismen i dagens situation har attraktionskraft långt utanför sin traditionella bas.

De problem populismen anknyter till och formulerar teser kring är onekligen sådana som upplevs som väsentliga för många människor i dagens samhälle: miljöförstöring, avfolkning av glesbygden, byråkrat- och teknokratvälde, makt- och kapitalkoncentration, brist på gemenskap osv.

(Fryklund/Peterson, Zenit 2/1973)

Ideologi: Opponenterna understryker att populismens ideologi är oklar; man plockar gärna ihop många delvis motsägande fragment från en rad moderiktningar. Förhållanden av föråldrade produktionsformer är ett framträdande drag. Lokalsamhället är förebilden med jämlikhet, gemenskap, ekologisk balans, hantverk och småindustri, egenverksamhet och självförsörjande hushåll. Men redan Marx förkastade den utopiska socialismen med argumentet att visserligen var de äldre produktionsförhållandena i många avseenden mycket humanare, men en återgång är omöjlig. Strategi: Mest tilltalande är kanske de konkreta strategier och handlingsprogram man lyckats konstruera. Till skillnad från många av dagens marxister har populisterna visat stor vitalitet och uppfinningsrikedom i att formulera slagord som mobiliserat olika grupper. Marxismen har hamnat på efterkälken, vilket under senare år gett upphov till en inåtgående och handlingsförlamande rörelse tillbaka till de teoretiska lärofäderna.¹⁾ - Brox tror att landsbygdens lokalsamhällen har möj-

1) Flera marxister i de västeuropeiska staterna har under de allra senaste åren påpekat faran för marxistisk teori av att bortse från den regionala dimensionen.

lighet att utvecklas i symbios med vissa nödvändiga centra. "Späckhuggarprincipen" innebär att lokalsamhället genom en bit-för-bit-taktik rycker åt sig sektor efter sektor ur storsamhället. Ett medel är att bygga upp egen "motexpertis", ett annat en bred politisk "folkfront". Bästa exemplet på det senare är det norska EG-motståndet som organiserats i samverkan mellan olika grupper. En ledande idé var där Norges geografiskt och näringsmässigt perifera läge i dagens kapitalistiska västvärld.

Schmieds argument i O & B att Brox på förhand utesluter en marxistisk analys genom att definiera problemet i termer av kognitiva motsättningar mellan en teknokratisk verklighetsuppfattning och en populistisk kan mycket väl - fast omvänt - riktas mot många marxister. Eftersom de redan definierat konflikten mellan arbete och kapital som den allt överskuggande motsättningen i det kapitalistiska samhället får man ofta intrycket att andra konflikter bara skulle förstöra bilden och trassla till den teoretiska analysen. Så innehåller marxismen få om ens några modeller över lämpliga åtgärder för att t ex minska klyftorna i levnadsstandard mellan olika regioner eller på vilket sätt hänsyn bör tas till skilda produktionsförutsättningar eller kulturer. De som i marxistkretsen sökt utveckla nya språk har länge endast mött spott och spe t ex A G Frank (1967) med sin metropol/satellit-teori.

Marxismen koncentrerar sig ofta så starkt på sociala konflikter att man ej alltid ser de integrationsprocesser som trots allt också verkar i samhället. Utan att tala om värdegemenskap i Parsons' (1951) anda råder det liten tvekan om att människor oberoende av klasstillhörighet uppfattar t ex familjen, grannskapet, vänkretsen, bostadsorten, nationen eller språket som viktiga stabilisatorer, trygghetsfaktorer eller helheter som ger livet mening. Det är först i dessa totaliteter som människor kan uppleva t ex klasskillnader eller förstå det komplicerade samspelet mellan ekonomi (produktion och konsumtion), politik och kultur.

Som organisationsteoretiker tar vi inte definitiv ställning till vilken konflikt som generellt sett är den mest betydelsefulla. Det är möjligt och t o m troligt att de ekonomiska faktorerna dvs spänningen mellan vad Marx kallar produktivkrafternas utvecklingsnivå och produktionsförhållandena i sista hand styr samhällets utveckling i övrigt. Men varje samhällsformation är resultatet av ett komplicerat samspel mellan olika krafter, som ibland förstärker och ibland upphäver varandra. Vilka de är och vilken som är mäktigast är snarare en empirisk fråga som måste bestämmas från fall till fall. I vilken utsträckning vi lyckats, överlämnas åt läsaren att själv bedöma.

Samhällsforskaren måste däremot ta ställning för en emancipatorisk forskning i kamp för människovärde mot klassförtryck och ekonomisk eller kulturell exploatering.

Vår förhoppning är att det samhällsorganisatoriska aktörsperspektivet kan utgöra en möjlig syntes mellan populismens överdrivna idealism och orealistiska drömmar och marxismens historiska materialism. "Kämpa, lär" löd en av Lenins främsta paroller. Inlärningsbegreppet är centralt för oss. Det har drag av determinism genom att inläringen blir nödvändig till följd av lagliga processer vilka skapar bristande överensstämmelse mellan olika delsystem och mellan system och miljö. Men också drag av voluntarism genom att förmågan till strukturförändring och påverkan avgörs av aktörernas dominerande föreställningar, dvs såväl uppfattningen om de egna resurserna som restriktioner i miljön av ekonomisk, politisk eller social karaktär. På detta sätt är även t ex regional identitet föremål för inläring. Vem som är huvudfiende upptäcks inte förrän kampen har börjat!

BILAGA 2 SYSTEM SURVERY

2.1 SAMTALSPARTNERS

Återigen betonas forskningsprocessens cykliska karaktär. Även urvalet av intervjupersoner skedde stegvis. En mall med några mycket allmänna kategorier avseende olika roller i det regionala spelet hjälpte oss att fästa sökarljuset på intressanta positioner.

- Vi börjar med personer med god överblick över hela systemet
- Intervjupersonerna bör befinna sig på olika "nivåer" och företräda olika intressen
- Kommuner, företag och länsstyrelser representerar sådana intressen
- Allmänheten eller personer med god kännedom om allmänhetens inställning skall också intervjuas

Däremot styrdes det successiva individurvalet främst av informationer under intervjuernas gång. Ofta hänvisade en samtalspartner till andra. Ibland uppstod någon oklarhet som vi önskade ytterligare belyst och i några fall letade vi direkt efter aktörer, som av olika skäl kunde förväntas ha motstridiga eller på annat sätt avvikande åsikter.

Urvalet anknöt också till olika stadier i utvecklingen av problemuppfattningen. Exempelvis kan nämnas att vi från början såg läns-tjänstemännen främst som "personer med god systemöverblick" (experter).

Senare blev vi emellertid allt mer medvetna om att dessa i hög grad också spelade aktiva roller och alltså utgjorde "parter i målet" (aktörer). Ett annat exempel är att vi i första omgången intervjuade fler tjänstemän på länsstyrelsen i Kristianstad än i Malmö. Detta berodde dels på att vi på ett tidigt stadium haft kontakt med planeringsdirektör Jörn Svensson i Kristianstad och dels på att den del av SÖ Skåne som ligger inom L-länet bedömdes ha mest utpräglade glesbygds- och avfolkningsproblem.

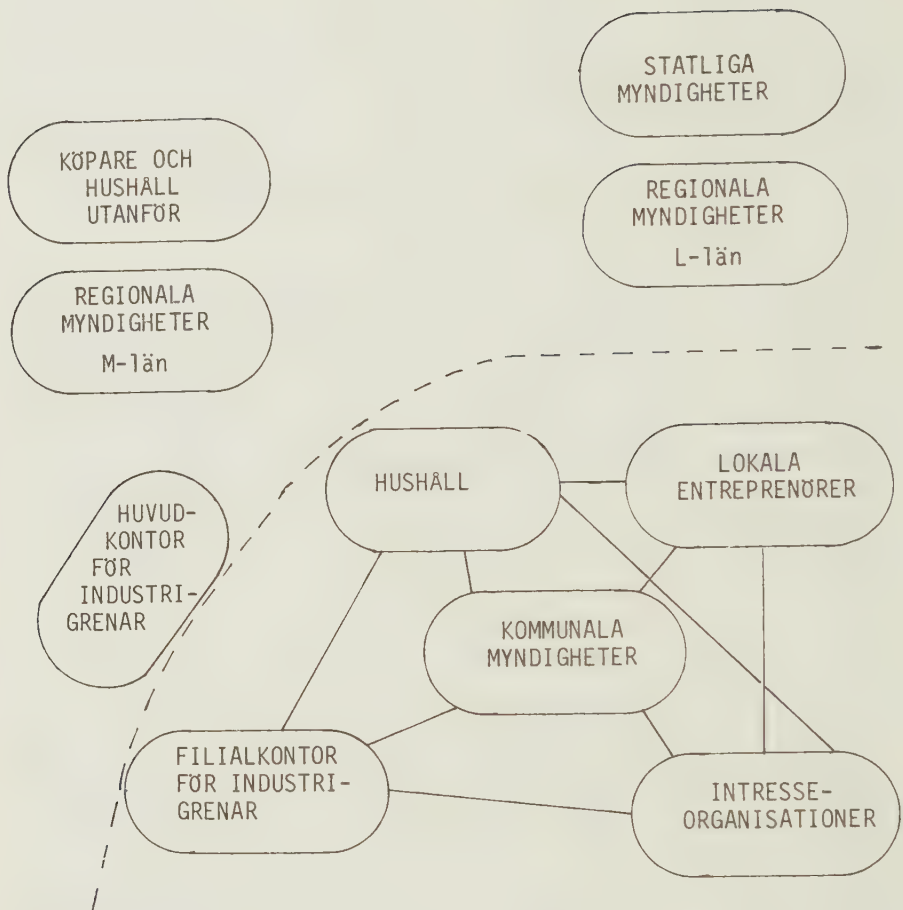
Likaså föll det sig naturligt att söka upp kommunalpolitiker och företagsledare mot bakgrund av vår förstahandsuppfattning om det nära sambandet mellan regionala utvecklingsproblem och "spelet om företagen". Urvalet av kommunalpolitiker och kommuntjänstemän syftade i första hand till att täcka in samtliga fem i regionen ingående kommunblock och i andra hand att göra en djupdykning i några kommuner. Näringslivets företrädare grupperades först efter mer eller mindre strikta kriterier som företagets storlek, branschtillhörighet, tillblivelsehistoria, juridisk form, direkt råvaruanknytning till regionen eller ej, belägenhet, framtidsplaner etc. Dessutom togs hänsyn till vilken ställning de hade i företaget t ex ägare, företagsledare, tjänsteman eller platschef. Slutligen utmejslades mer aktionsinriktade klassificeringar med klasser som "kosmopolit", "entreprenör", "ansvar för bygden" och "visionär".

Hushållens situation uppfattades mot bakgrund av den deklarerade forskningssynen som mycket angelägen att kartlägga. För att få kontakt med allmänheten ventilerades många storslagna projekt med traditionell sociologisk inriktning eller mer originella metoder med paneler och interaktion med aktiva grupper bland Österlens befolkning.

I stället för brett upplagda intervjuundersökningar för att kartlägga människors behov och åsikter valde vi att gå direkt på regionala makthavare. Bakom denna strategi låg mer eller mindre väl underbyggda iakttagelser som närmast kunde formuleras som grundläggande postulat. Ett sådant var utgångspunkten att befolkningsmajoriteten i Sydöstra Skåne ville bo kvar så länge man kunde skapa sig en dräglig tillvaro och tillfredsställande försörjning.

Vid människornas bedömning av levnadsvillkor ingår inte bara traditionella välfärdsåtgärder och ensidig inriktning på materiell levnadsstandard och konsumtionsnivå. Vi ansåg oss inte behöva kartlägga detta, utan insatserna inriktades mot att undersöka vilka strukturella förutsättningar som påverkar "individers förfogande över resurser i pengar, ägodelar, kunskaper, psykisk och fysisk energi, sociala relationer m m, med vars hjälp individen kan kontrollera och medvetet styra sina livsvillkor" (Titmuss, 1959, och Johansson, 1970).

Nästa postulat är att makt, kunskap och överblick idag inte är jämnt fördelad. Vissa aktörer blir mer relevanta än andra om man vill förstå för att kunna medverka till förändring av betingelserna för människors möjligheter att få leva kvar. Centrering på beslutsfattare från olika "nivåer" innebar inte att vi helt tappade kontakten med befolkningens villkor. Vi följde som nämnts noggrant vad som stod i dagstidningarna. Dessutom intervjuades lokalredaktörer och andra journalister, riksdagsmän från området, ledare för viktiga intresseorganisationer samt ett antal sociologer som hade genomfört olika undersökningar inom regionen. Kontakten med "folket på gatan" fick vi helt anspråkslöst genom osystematiska samtal under besök och semestervistelser. Senare uppsöktes också statliga myndigheter och andra centrala instanser i huvudstaden. På så sätt täcktes en stor del av regionens organisationskarta:



Figur 2.1 Regionens organisationsstruktur

2.2 SAMTALSSITUATION

Metoden med handplockade intervjuoffer innebär att sedvanliga bortfallsdiskussioner blir irrelevanta. Det förtjänar dock nämnas att alla vi vände oss till med entusiasm ställde upp, trots att samtalen beräknades vara omkring en timme. Åtskilliga samtal drog ut ännu mer oftast beroende av intervjupersonernas engagemang. Gång på gång framkom därvid hur nära Österlens problem låg mångas hjärtan.

Ett alltför strukturerat frågeschema fyller ingen funktion när man i ett inledande stadium vill åstadkomma en bred problembeskrivning. De ställda frågorna kretsade kring några övergripande frågeställningar som löd:

- 1 Vilka är Österlens problem?
- 2 Vilka är orsakerna till nuvarande situation?
- 3 Nämn några avgörande händelser på Österlen under senare år!
- 4 Vad kan göras?

När vi hade fått egna hypoteser kompletterades dessa frågeställningar med en femte rörande intervjupersonernas egna roller mot bakgrund av Österlens allmänna situation. Svårigheterna att knyta uttalanden om aktörernas dagliga gärningar och uppgifter till de strukturella förhållandena var emellertid avsevärda. Två förhållanden torde därvid ha samverkat. Respondenterna hade verkligen svårt att betrakta sitt eget handlande ur det regionala perspektivet; det föreföll många gånger röra sig om två skilda världar och när de uttalade sig om Österlens problem skedde det som "lekmän" eller "privatpersoner". Man verkade visserligen mycket intresserad av våra frågeställningar, men kunde sällan förmås se de egna handlingarnas förutsättningar och effekter i skenet av villkoren på Österlen. Fenomenet var så mycket märkligare då vi nästan enbart diskuterade med aktörer som vanligtvis uppfattas som "makthavare". En förklaring är att de ändå åtminstone kände sig maktlösa. Hur känns det

förresten att ha makt/ansvar? Är inte reaktionen ett naturligt "för-svar" för att minska beslutfattarens ansvarstryck? En annan möjlig förklaring skulle vara att vi endast samtalade med marionetter i stället för makthavare.

Vi började som intervjuare troligen i fel ända. Vi borde i större utsträckning satt oss in i aktörernas individuella situation och utgått ifrån deras självupplevda problem och först därefter närmat oss de regionala beroendeförhållandena. Men här "spökade" delvis tron att vi samtalade med experter och ej aktörer. Vid återbesök och genom några avgränsade fallstudier lyckades vi i viss mån reparera misstaget.

Trots försöken att vara så öppna som möjligt för sådan information, som kunde leda till nya fruktbara betraktelsesätt, kunde det ej undvikas att intervjuerna, liksom urvalet av personer, strukturerades i takt med att en alltmer precis problemuppfattning växte fram. En faktor som ökade spännvidden i utfrågningarna var dock att vi oftast uppträdde två och två och eftersom intervjukonstellationerna var olika skiftade också uppmärksamheten på olika delfrågor.

Många gånger slogs vi av den misstänkt stora samstämmigheten i både innehåll och form mellan aktörernas uttalanden. Det verkade nästan existera en uppsättning "myter" om utvecklingen på Österlen. Hade man fått sin gemensamma bild från massmedia eller diskussioner sinsemellan? De viktigaste aktörerna i ett område som Sydöstra Skåne är inte fler än att "alla känner alla" och många träffas dessutom privat i olika sammanslutningar typ företagareföreningar, chefsklubbar och Rotary. Om de då, som vi misstänker, under våra samtal uppträder som privatpersoner och ej som professionella företrädare för organisationer eller andra intressen ökar riskerna för friserade uttalanden i riktning mot det dominerande synsättet. Metoden att spåra spänningar och motsägelser i respondenternas utsagor blir i sådana fall än mer betydelsefull!

Eftersom våra samtalspartners inte föreföll irriterade av bandspelare användes sådana. Vi tror inte att bandupptagningen inverkade negativt på kvaliteten annat än i undantagsfall, vilket även stämmer med andras iakttagelser. Som deltagare i ett engagerande samtal "glömmer" man ganska snart att det sagda registreras. Den som i hög grad upplever sig som "offentlig person" är dock tränad att ge akt på vad han säger och i några enstaka fall fick vi faktiskt höra färdigskrivna uttalanden läsas upp, men detta skedde då i inledningen.

2.3 METODER ATT PROCESSA INTERVJUMATERIALET

Första åtgärden blev att skriva ut inspelade band. Från en mindre del av samtalen hade vi endast tillgång till handskrivna protokoll, som färdigställdes under och omedelbart efter intervjuerna. Speciellt värdefulla blev efterföljande diskussioner mellan intervjuarna. Samtalen skrevs ned och snart visade det sig hur olika två personer kan uppfatta och tolka vad som sägs under ett samtal, vilket för övrigt är ett fenomen som, rätt utnyttjat, utgör en av grupparbets starkaste sidor.

I allmänhet var de modeller och schematiseringar som användes under den första bearbetningen föga sofistikerade. Avsikten med att på olika sätt bearbeta intervjuprotokollen var främst att stimulera inlärningen genom att på olika vägar konfronteras och bli förtrogen med data. Bearbetningen fyllde denna funktion, även om de tidigaste figurerna och uppställningarna knappast är värda publicering idag. Några exempel skall emellertid lämnas på hur vi handskades med materialet. Troligen spelar det mindre roll var i det institutionella systemet man börjar nysta. Det är betydligt svårare att avgöra när processen skall anses avslutad än att bestämma var den bör börja.

2.3.1 Exempel på kritiska händelser

- det var svårt att rekrytera kvalificerat folk
- "arbetsmarknadsåret 1970" förlades till Tomelilla
- överenskommelse om att ej ta folk från varandra
- många hör av sig om att flytta tillbaka om man hör något om industrietablering
- kommunalgubbarna har börjat inse turismens värde
- Tomelilla fick bostadskvoten nedskuren från 80 till 33
- Riksbyggens hus stod färdiga samtidigt med Skolästfabrikens svårigheter
- politiskt vakuum råder nu i kommunen
- nya krafter till kommunen som kommunalkamrer och -ingenjör
- kriget medförde en uppblomstring för jordbruket genom fröodlingar
- motortrafikleden mellan Ystad och Malmö
- företagen börjar köra och hämta sin arbetskraft med bussar
- Simrishamn och Tomelilla samplanerade inte vid upprättandet av generalplan
- lokalisering av Foodia till Staffanstorp i stället för Ystad
- Simrishamn förhandlade med Corn Products - vattenbrist?
- den dominerande industrin motsatte sig etablering av ett nytt företag
- samarbetskommitténs tillkomst

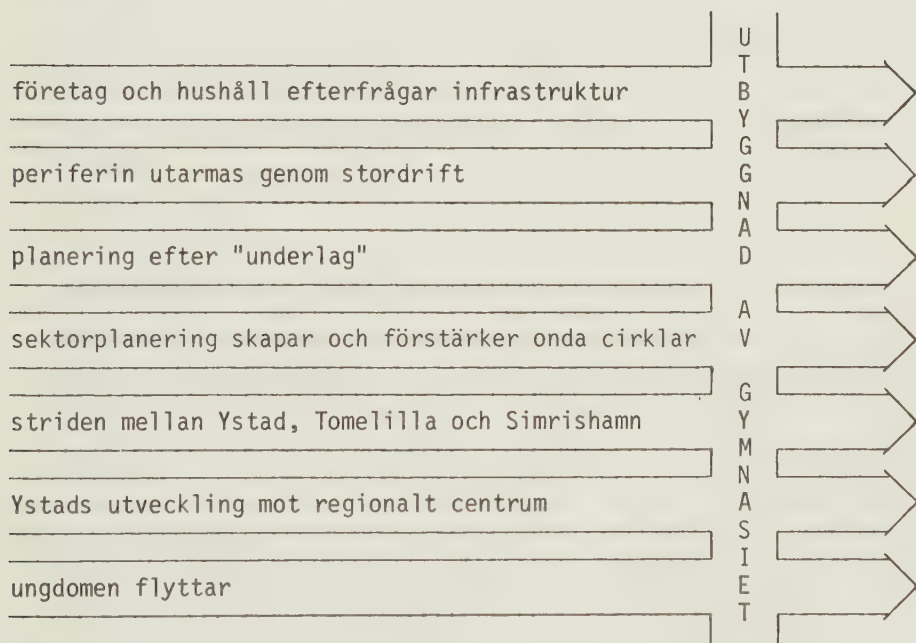
Den intresserade hänvisas vidare till appendix B i delrapport 1¹⁾, där ett par hundra kritiska händelser räknas upp sammanförda under ett 20-tal kategorier:

ARBETSKRAFT ARBETSTILLFÄLLEN LÄNSGRÄNSEN TURISM BOSTADSKVOTER
KOMMUNALA BEFATTNINGSHAVARE YSTAD JORDBRUKETS RATIONALISERING
KOMMUNIKATIONER MASSMEDIA KOMMUNKONFLIKTER KOMMUNALA PLANER
LÄNSPLANERING ETABLERING INDUSTRIEN SERVICE SKATTER SKOLFRÅGAN

1) ÖSTERLEN - en inledande studie av regionala utvecklingsproblem.
Lund 1971.

Nästa steg blev att relatera viktiga drivkrafter och delprocesser till kritiska händelser. Skolfrågan får illustrera arbetssättet.

Avslaget på Simrishamns begäran att få ett nyinrättat gymnasium, eventuellt i internatform om kommunens underlag inte skulle befinnas tillräckligt, är utan jämförelse den fråga som mest upprört österlenbornas sinnen. Efter lång kamp och intensiva uppvaktningar hos Skolöverstyrelsen och Kungl Maj:t både från L-länets och Simrishamns kommuns sida erhöll man ett definitivt nej 1968. Frågan har emellertid ända sedan dess dykt upp med jämna mellanrum²⁾ och utgjort en av de största stötestenarna för den svaga Samarbetskommittén för Sydöstra Skåne.



Figur 2.2 En kritisk händelse och några delprocesser

2) Simrishamn har ännu inte gett slaget förlorat och stridsyxorna grävs upp så snart någon potentat, som dåvarande inrikesminister Eric Holmquist 1972 och statsminister Olof Palme i maj 1974, besöker regionen.

I detta fall var således händelsen det centrala. En annan metod att hitta mönster var att utgå från processer och lista händelser där ifrågavarande process kunde tänkas ha varit verksam. På så sätt kunde vissa händelsekedjor urskiljas.

2.3.2 Fallstudier

När mönster erhållits över serier av kritiska händelser och delprocesser försökte vi med hjälp av olika fallstudier fördjupa förståelsen av viktiga element i den diagnos som höll på att växa fram. En lång rad projekt lämpade för fallstudier diskuterades och genomfördes, helt eller delvis, av oss eller i samverkan med studenter. De frågeställningar som vi hoppades få belysta växlade från fall till fall, men ett vanligt kriterium var att delprojekten på något sätt skulle representera medvetna ansträngningar att få igång processer till det bättre. Speciellt intressanta blev de försök som låg i linje med de "visioner" som också började ta form.

I en forskningsstrategi för frigörelse utnyttjas fallstudier i första hand för att spåra viktiga aktörer, deras handlingar och föreställningar. Syftet är att få kunskap om spelregler och begränsningar. Normann (1970a) kallar denna uppläggning klinisk och visar att fallstudien har en avsevärt vidare funktion än vad traditionella metodhandböcker velat tillerkänna den, när de inskränker användningsområdet till enbart explorativa stadier eller för hypotestestning. Organisationer, och i ännu högre grad system av organisationer, är komplexa system, där helheten måste studeras genom flera fall för att generera typologier och identifiera olika situationsegenskaper. Mot denna bakgrund är representativitetsproblemet inte lika aktuellt som vid t ex hypotestestning, men fallen bör ändå väljas från ett relativt brett spektrum. Urvalet av fall gjordes bl a enligt kriteriet att de skulle täcka förändringar i näringslivsstruktur, infrastruktur och administrativ uppbyggnad. Ett annat kriterium blev att fallen borde representera situationer, där

olika typer av aktörer hade agerat i huvudrollen. Låt oss slutligen illustrera urvalet genom en liten uppräknig av studerade fall:

Företag inom regionen

Österlenprodukter, kooperativ idé att utnyttja regionens produktionsförutsättningar

Persöner, framgångsrik diversifiering av Sö Skånes största företag

Skoläst blir Skolast, omställning efter kris

Företag utom regionen

Ivers-Lee's etablering i S:t Olof, bygdens son skapar sysselsättningstillfällen

Corn Products i Simrishamn, multinationell jätte skapar sysselsättningstillfällen

Kommuner

Samarbetskommittén, en ansträngning att överbrygga kommunkonflikter

Ystad-Polenförbindelsen, förbättrade kommunikationer och nya marknader

Brösarppprojektet, försök att slå mynt av rekreationstillfällen

Arbetsmarknadsåret i Tomelilla, kartläggning av sysselsättnings-situationen

Län

Fiskeriutredningen, initiativ att förädla områdets råvaror

Väg nr 10, bättre kommunikationer till sydvästra Skåne

Centrala organ

Tätortsklassificeringen, regionalpolitik genom tätortshierarki

Gymnasiefrågan, kriterier för infrastrukturutbyggnad

2.3.3 Aktörskartor

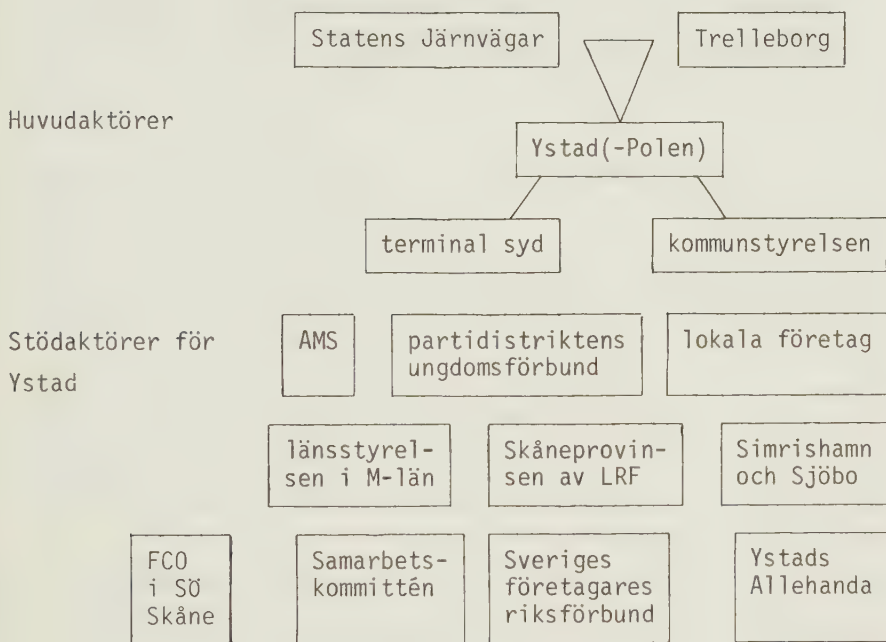
Analysen av kritiska händelser och fallstudierna avslöjade ett antal strategiska beslut, där ett större antal aktörer varit aktiva och väsentliga förändringsprocesser stått i fokus. De flesta besluten rörde antingen förändringar inom näringslivet eller infrastrukturen i vid bemärkelse. Därför konstruerades ett enkelt schema, som redovisas nedan, för att kartlägga aktörers makt, ambitioner, föreställningar och värderingar. Några exempel på sådana beslut lämnas också.

- Vilken är aktörens maktbas, dvs vilka resurser kan han mobilisera?
- I vilka frågor har han agerat?
- Vilka metoder har han använt?
- Vilka resultat har han nått?
- Hur bedöms effekter och kritik?
- Hur bedöms med- och motaktörer?
- Vilka har svårigheterna att övervinna varit?
- Vad har han "lärt" sig?

<u>Etableringar</u>	<u>Andra förändringar</u>
- lyckade - misslyckade - råvarubaserade - ej råvarubaserade	- utvidgning - rationalisering - minskad volym - kunna men ej vilja utvidga - vilja men ej kunna utvidga
<u>Avvecklingar</u>	<u>Infrastruktur</u>
- avveckling - nedläggning inom regionen	- mark - bostäder - vägar, kommunikationer - skolor - sjukvård - vatten & avlopp - fritidsanläggningar

Figur 2.3 Exempel på strategiska beslut

Utbyggnaden av Ystad-Polenförbindelsen får illustrera ett infra-strukturbeslut som dessutom visar att kommunerna i SÖ Skåne faktiskt kan samarbeta och stödja varandra, även om opinionen för Ystad framför allt drevs fram av massmedia och olika intresseorganisationer. Till slut lät regeringen de regionalpolitiska argumenten väga över SJ's affärsekonomiska synpunkter.



Figur 2.4 Viktiga aktörer i spelet om tågfärjan mellan Trelleborg och Ystad.

En aktörskategori saknas. Områdets riksdagsmän lyser närmast med sin frånvaro och speciellt socialdemokraternas agerande i denna fråga som ytterst rörde riksdagens trafikpolitiska beslut 1963 om transportgrenarnas självfinansiering kommenterades i arga ordalag i en YA-ledare.

Tiden har arbetat för Ystad såtillvida som en rad organisationer haft tillfälle att agera för Ystad: de båda länsstyrelserna, Skånes och Sveriges LRF, samtliga kommuner i södra och sydöstra Skåne plus Eslöv, FCO i Sö Skåne m fl.

Minst positiv har frågans behandling i riksdagen varit för Ystad - med undantag av Hans Pettersson i Röstångas interpellation i fjor och inrikesminister Holmquists svar på frågan. Men trafikutskottets insats och den debatt som följde i riksdagen, liksom den avslutande voteringen, vill man helst glömma. Det mest anmärkningsvärda var väl att även riksdagsmän från våra trakter slöt upp på trafikutskottets sida i en rent negativ reaktion. ... Maken till devot hyllning för en tydligen lika handlingsförlamad regering lär man få leta efter.

(Ystads Allehanda 1972-04-15)

BILAGA 3 REGION I BAKVATTEN

Ett viktigt inslag i den i kapitel 3 nämnda dynamisk-strukturella ansatsen var att söka relatera viktiga historiska drivkrafter till de strukturproblem som kan identifieras i dag. Tidigt i projektarbetet användes en metod som syftade till att identifiera vissa mönster i de av respondenterna redovisade "kritiska" händelserna som antogs vara av betydelse för den framtida utvecklingen.

Med utgångspunkt från respondenternas problembeskrivningar formulerades några arbetshypoteser om några viktiga drivkrafter som måste förstås och om möjligt hanteras då man vill gripa sig an regionens framtidsproblem. Beskrivna problem och lösningsförslag kretsade ofta kring följande tre temata:

- sydvästra Skånes tillväxt
- "den goda jordens förbannelse"
- den centrala och regionala samhällsplaneringens betydelse

Under 1900-talet har det skett en avfolkning och utflyttning från Sydöstra Skåne.

Sydöstra Skåne har idag ca 81 000 innevånare men hade för 30 år sedan 104 000. Avfolkningen var speciellt stor efter 2:a världskriget. I slutet av 50-talet och början av 60-talet hade vi en avflyttning på 1 000 människor om året och vissa år ännu fler.
(Kommunalpolitiker, Ystad)

De flesta respondenterna förknippade regionens problem med att strukturomvandlingen inom jordbruket inte motsvarades av en tillräcklig differentiering och tillväxtpotential i det övriga näringslivet. Men som framgick av citatet har det pågått en utflyttning långt innan rationaliseringen inom jordbruket tog full fart. Redan på

1800-talet lades grunden till den polarisering av Skåne som resulterat i ett överhettat område i väster och en avflyttningsregion i öster. Av flera anledningar tycks framväxten av en industri gått trögt i Sydöstra Skåne. Simrishamn, som kanske haft de största problemen ägnas därför en historisk tillbakablick i dessa avseenden.

Under lång tid har den statliga samhällsplaneringen haft regionala effekter, men det var först mot slutet av 50-talet som frågan aktualiserades om en aktiv och medveten regionalpolitik. Framväxten av denna innebär dock både hot och möjligheter. Med ett par exempel visas vilka konsekvenserna av samhällsplaneringen kan bli för en stagnerande region.

Mot bakgrund av vår samhällsorganisatoriska ansats blev det intressant att specialstudera det tema inom samhällsplaneringen som berörde "stimulans och stöd till regionalutvecklingsprocesser". Således gjordes redan i kapitel 2 en kritisk granskning av regionalpolitikens åtgärder och dominerande föreställningar. Underlaget för denna analys finns delvis presenterade i denna bilagas sidor 41 till 51.

De huvudsakliga datainsamlingsmetoderna kring dessa temata har varit tillgängliga beskrivningar och intervjuer med ekonomiska historiker och geografer och historiker. Materialet kan sägas ge en bred bakgrund till den probleminventering som presenteras i kapitel 4 och 5.

3.1 DEN HISTORISKA POLARISERINGEN I SKÅNE

Vi ligger i utkanten av ett överhettat område. Hälften av våra län har kanske problem med sådana områden.
(Riksdagsman)

Utvecklingen i Sö Skåne kan knappast förstås utan en analys av suget från den industriella expansionen i SV Skåne. Inte minst för att ge uppslag till realistiska utvecklingsalternativ torde en förståelse av de viktigaste kopplingarna mellan Sö och SV Skåne vara nödvändig.

Klyftan mellan östra och västra Skåne är drygt 100 gammal. Förklaringarna till Malmöområdets expansion och Sydost-Skånes befolkningsmässiga tillbakagång - relativt och senare också absolut - är många. Låt oss med hjälp av några experter peka på en del viktiga utvecklingssteg.

3.1.1 Folkökningen

Vid sekelskiftet 1800 hade bara tre städer i Skåne befolkningstal på 4000: Malmö, Landskrona och Lund. Ystad och Kristianstad hade ej fullt 2500 invånare. Malmö och Kristianstad var centralorter i egenskap av residensstäder. Lund var stiftsstad, där låg universitetet. Landskrona och Ystad var betydelsefulla för handeln och sjöfarten.

I Skåne var befolkningsökningen påfallande kraftig under den första hälften av 1800-talet och den låg över siffrorna för riket i övrigt. Men tillväxten fördelade sig inte jämnt över landskapet utan den var starkast inom Malmöhus län. Kristianstads län hade - med undantag för 1800-talets första hälft - en folkökning som i regel låg under riksmedelstalet och efter 1850 avsevärt under detta medeltal. Den kraftiga folkökningen i Malmöhus län, förklaras av inflyttningen till länet. I första hand från Kristianstads län, som utsattes för en kontinuerlig avtappning på folk. Men man flyttade också från andra delar av riket ned till västra Skåne.

	1750	1800	1850	1900	1950	1960	1970
Totalt:							
Malmöhus län	105900	142000	253000	409300	582300	630704	718908
Kristian- stads län	90500	116000	189600	219100	258700	252238	264161
I städerna:							
Malmöhus län		15700	34200	130300	370200	508501	626429
Kristian- stads län		3700	8100	15100	52400	154049	187838

Figur 3.1 Skånes befolkning 1750-1950 (Källa: Johannesson, 1971, s 387 samt LP 70 för årtalen 1960 och 1970)
Skånes befolkning 1960-1970 (Källa: LP 70, M-län)

Vilka var orsakerna till den plötsliga befolkningsexplosionen i Malmöhus län under 1800-talet? Vi kan påminna oss Linnés berömda analys: "Freden, vaccinet och potäterna". Tidigare hade majoriteten av människorna fått sin knappa utkomst från jordbruket. Detta kunde inte längre absorbera den snabba befolkningsökningen. Befolkningsöverskottet inom jordbruket blev en svårlöst social fråga. Ett egendomslost proletariat växte fram. 1830 fanns i Skåne 15000 självägande bönder, 7000 arrendebönder, 13000 torpare, 10000 backstugusittare eller inhysingar. Inte mindre än 30000 personer var tjänstefolk hos bönderna. Rättsförhållanden skärpte dessutom den sociala skiktningen.

3.1.2 Emigrationen

Försörjningsproblemen i Skåne löstes delvis till följd av utvandring. Den var störst från de delar av landskapet, där det var svårast att finna sin bärgning. Fler människor utvandrade från skogs- och mellanbygderna än från slättbygden, vilket innebar att emigrationen var störst från norra och östra Skåne. Även om vi saknar direkta belägg

torde detta område också innefatta de norra delarna av Sö Skåne. Emigrationen kulminerade omkring 1880 och slutade i början på 1900-talet.

3.1.3 Industrialiseringen

Det var i västra Skåne som industrialiseringen växte fram i slutet av 1800-talet. En ekonomisk historiker beskriver det i en intervju på följande sätt:

I västra Skåne uppstod en fri kontantavlönad lantarbetarklass. I Sö Skåne hade man i stället ett system av småarrendatorer, som försörjdes dels genom arrendet, dels genom arbete för godsägaren. Inslaget av skattebönder var mindre. Storgodsägarna ville inte ha dit reguljär tillverkningsindustri som skulle konkurrera om arbetskraften.

Skåne som helhet fick ett spannmålsöverskott och man exporterade detta till den engelska marknaden. Sö Skåne var lika engagerat som västra och kapitalackumulationen var jämn. Men exporten västerut gjorde att företag och handel koncentrerades till västra Skåne. Skånes kapital investerades i västsidans industrialisering. Denna industrialisering sög upp omlandets lantarbetare. De kontantavlönade lantarbetarna flyttade in till industristäderna och blev industriarbetare i stället.

Man kan komplettera med att specialiseringen inom jordbruket ledde till en mer arbetsintensiv jordbruksproduktion i SV Skåne. Man odlade t ex sockerbetor och hade stora handelsträdgårdar.

Den framväxande verkstadsindustrin etablerades till Malmö, Lund, Landskrona och Helsingborg. Råvarorna järn och metall importerades till landskapet. Även Ystad höll sig väl framme i och med bildandet av Ystads Gjuteri och Mekaniska Verkstads AB (1855). Men de stora entreprenörerna fanns i västra Skåne. Industribaroner och köpmän som Frans Henrik Kockum och Gottfried Beijer i Malmö, Nils Persson i Helsingborg och Justus Transchell i Landskrona startade företag som växte upp till stora koncerner. Kockums varv blev så småningom Skånes största arbetsplats. En stor cementkoncern

byggdes på grunderna av den gamla kalkbrytningen i Limhamn.

3.1.4 Järnvägarna och hamnarna som regionbyggare

Kommunikationsnätet som byggdes upp på 1800-talet förstärkte den regionala obalansen i Skåne. Järnvägsnätets spridning fram till 1969 framgår av nedanstående karta.

Det som till slut befäste uppdelningen av Skåne blev enligt en kulturgeograf att stambanan leddes via Malmö. Därmed degraderades den äldre samfärdsleden över Kristianstad-Ystad. Ystad ägde en stor handelsflotta på 1700-talet, men under 1800-talet deklinerade Ystads betydelse som hamn. I stället framstod Helsingborg och Trelleborg som Skånes viktigaste hamnstäder.

Den kommunikationsmässiga förskjutningen underströks vid sekelskiftet genom att båtlinjetrafiken till Tyskland flyttades från Ystad till Trelleborg, där ju snart även tågfärjorna fick sin svenska hamn. Vad detta inneburit spåras bland annat i de bägge städernas befolkningsutveckling.

(Levan, SDS 71.11.16)

Några notiser om städernas tävlan i den begynnande teknikåldern illustrerar hur Skånes tyngdpunkt gradvis förts västerut. 1850 hade Ystad tusen invånare mer än Helsingborg eller Landskrona. Trelleborg var bara ett obetydligt läge. Den hjulångare, som förde posten mellan Sverige och kontinenten, utgick från Ystad. Företagare i behov av större rörelsekapital hade att resa ned till Ystad för att underhandla med direktionen för Skånska Privatbanken, landets största enskilda bank.

(Hägerstrand, 1969 s 48)

Nämnda bank grundades 1831 i Ystad. Banken bytte namn till Skånes enskilda bank och flyttades 1860 till Malmö.

Trelleborgs befolkning har sexdubblats under 1900-talet, medan Ystad praktiskt taget stått stilla.

Som överallt i Sverige åtföljdes järnvägarna av stationssamhällen, som i sin tur drog till sig hantverkare, handlare och spannmålsmagasin. Så tillkom t ex Tomelilla 1866 som en del i det nät av orter som uppstod och togs i det kringliggande jordbrukets tjänst. Enskiftets bebyggelserevolution berörde inte de gamla köpstäderna. Deras tid kom först med järnvägarna.

Befolkningens övergång till industri och stadsnäringar balanserades på landsbygdssidan av jordbrukets mekanisering. I Skåne började experimenten tidigt. Redan på åttioatalet skaffade sig större godsägare ångröskverk och slättermaskiner och ett årtionde senare ångröskor.

Delar av detta förlopp har också beskrivits av en Österlenbygdens son, Fritiof Nilsson Piraten (1972). Han är till att börja med nog med själva begreppet Österlen:

Tre härader, Ingelstads, Järrestads och Albo, samt staden Simrishamn med dess naturliga uppland, dess intressesfär: med diffusagränsområden där Ystad och Kristianstad konkurrerar och det Ingelstadiska, Österlenska Tomelilla är sig själv nog. Simrishamn är bygdens medelpunkt och hjärta.

Samfärdselrevolutionen kom sent till Österlen. Medan Ystad-Eslövs järnväg öppnades för trafik 1866 (vilket för Ystad betydde direkt anslutning till södra stambanan) och Malmö-Ystads 1874 så dröjde det till 1882 innan Simrishamn fick järnvägsförbindelse, då med Tomelilla. Först 1896 blev linjen till Malmö verklighet (Malmö-Simrishamnsbanan). 1894 kom Ystad-Gärns järnväg, år 1902 utsträckt till S:t Olof. Och småningom hade Simrishamn något som kallas direkt förbindelse med residensstaden Kristianstad.

Med förbättrade kommunikationer följde en allmän uppryckning av Österlens näringsliv och med ökade villkor och nya insikter förändring av levnadssätt och vanor. Men man skyndande långsamt. Ännu låg det industrialiserade Västskåne långt borta och en viss österlensk tröghet, en försiktighet mot det nya och oprövade sörjde för ett måttligt tempo i utvecklingen. Omkring 1900 kom den från Tyskland importerade Rud. Sachs plogen, dubbel-plogen av märket ZH9, i allmänt bruk på söderslätt, den betydde ett stort framsteg i jordbrukets teknik. Först tio år senare,

kan det sägas, plöjde man med sachsplög i Österlen.

Så kom efter första världskriget en ny omvälvning av samfärds-
eln: motorismen krympte alla avstånd, radion blev varmans egen-
dom, tidningar och tidskrifter vann allt större och snabbare
spridning, reklamtrummans buller trängde också till de mest
ogina öron. Bygdens isolering bröts definitivt. (Fast än tar
det lika lång tid att med buss och tåg komma från Kivik till
Malmö som att resa järnväg Malmö-Göteborg).

Ett kapital av sparade krafter var till hands, en nymornad före-
tagarvilja bröt igenom på alla områden: på förvånande kort
tid hann det efterblivna Österlen ifatt den moderna tiden.
Jordbruket drives så rationellt som någon annanstans och öster-
lensk frö- och fruktodling är ledande i landet. Älfisket har
intensifierats med moderna redskap och en stor motoriserad
fiskeflotta driver havsfiske från stadens och lägenas hamnar.
Industrin är tidsenligt effektiv till teknik och organisation.
Det skall inte glömmas att blommor och grönskande trädgårdar
och med vita skälningar på låga tegeltak, att den gamla lilla
staden också är industristad. Synlig långt utåt slätten och
uppåt kusten ryker en hög skorsten: det är garveriet av gamla
anor, storföretaget som betytt så mycket för stad och bygd. En
annan industri: Gjuteribolaget, med marknad även på andra sidan
haven.

(op cit s 134-135)

3.2 NAGRA UTVECKLINGSDRAG I SIMRISHAMNS HISTORIA

Ett antal kulturgeografer från Lund genomförde i slutet av 40-talet,
under ledning av Helge Nelson (1949), en studie omfattande perioden
1880-1946 där olika sidor av näringslivet och därmed sammanhängande
befolkningsförhållanden, yrkes- och socialgrupper inom Simrishamn
och dess omland behandlades. Vi skall följa några avsnitt i deras
framställning.

I ett kapitel, "En stormakt växer upp", av sitt arbete "Från
segelfartens dagar" skildrar Frans Löfström på vad sätt och
med vilken fart sjöfarten och skeppsrederirörelsen växte fram.
De unga sjömännen gjorde sina första lärospån på en liten
jakt eller slup men fortsatte sedan på något större fartyg. De
avancerade från kock till matros, blevo "bäste män" (styrmän)
och skeppare utan examen. Först 1912 krävde lagen skepparbrev.
Så skaffade sig skepparen ett fartyg med hjälp av släkt och
goda vänner, som bildade rederi. De flesta rederierna omfattade

blott ett fartyg...

De största barkskeppen voro i regel på 660 å 700 ton under sjöfartens glanstid, endast tre Simrishamnsfartyg mätte över 800 ton, det största av dem, barkskeppet Cimbira ägt av Alfr. Ehrnberg mätte 1040 ton. Uppkomsten hade som nämnt sin grund i att fiskerinäringen ej gav tillräckligt och att sjöfarten, som alltid funnits, låg närmast att gripa till för en sjövan befolkning. Uppblomstringen berodde på gynnsamma konjunkturen i fråga om spannmåls-, trä och kolfrakter, på förutseende initiativ och duglighet hos framstående ledare och en stark sammanhållning samt gott ekonomiskt förstånd hos de gamla fiskelägenas befolkning...

Segelflottan når sin höjdpunkt omkring sekelskiftet, varefter konkurrensen med ångbåtarna blir allt svårare. Första världskriget med dess högkonjunkturen för skeppsfarten men också dess stora risker innebär ett sista uppflammande intresse men också dödsstöten åt segelfartygen. Konkurrensen med ångbåtarna tvång till motorisering av segelfartygen och omkring 1930 var segelfartygens era slut.

(Nelson, 1949, s 58-59)

(Till all lycka utvecklades fisket snabbt, när handelsflottan och sjöfarten så katastrofalt minskades, och bidrog ej i ringa mån till hamnens liv och stadens välbefinnande).

(op cit, s 129)

Vid samma tid som segelfartygens stolta era dalade, kom fisket till en rationell utveckling och blev sedan främst för Simrishamn men även för fiskelägena en faktor av betydelse. Vid slutet av 40-talet var Simrishamn den svenska ostkustens förnämsta fiskeort. I kamp mot våg och vind byggdes Simrishamns och fiskelägenas hamnar ut för att tjäna fiske och sjöfart.

Fiskaryrket har i de flesta fall gått i arv från far till son. Båten och redskapen har ärvts och likaså yrkeskunskapen. Redan som små fick barnen förr deltaga i arbetet med redskap och fiske. Då fisket inte givit några större inkomster, har sönerna övergått till annan näringsgren, ofta då sjömansyrket.

Under verkligt givande perioder har f d sjömän och industrianställda slagit sig på fiske, för att återgå till sitt gamla yrke, då så ansetts lämpligare. 1945 befanns enligt 1946 års mantalslängd av 74 fiskare 59 stycken vara födda i Skåne, därav 41 i Simrishamn.

(op cit, s 198-199)

Det var grosshandlarna - skeppsredarna, som var Simrishamns mest betydande yrkesidkare under 1800-talet. Medan hantverket till sin omfattning stod relativt stilla från 1830-talet hela århundradet igenom, hade handeln vunnit i betydelse genom den ökade spannmåls-handeln och det därmed förbundna skeppsrederiet trots konkurrensen med fiskelägena både i spannmålshandel och sjöfart.

Ystad, och det efter Ystads-Eslövs järnvägens tillkomst på 1860-talet uppväxande Tomelilla i väster samt Kristianstad i norr har varit Simrishamns närmaste konkurrenter om handelsområdet i mellanliggande landsbygd. Handelsområdet har förskjutits från tid till annan i den mån kommunikationer, såsom järnvägar och bussar, gynnat den ena eller andra av de konkurrerande orterna.

En stads handelsområde är förskjutbart till sina gränser. Detta sker genom ökad konkurrens från andra orter, gamla konkurrenter eller nyttillkomna, och genom egna ansträngningar att vidga sin intressesfär, t ex genom förbättring av gamla kommunikationer eller skapande av nya förbindelser.

Det ligger dock ett starkt traditionsbundet, konservativt drag över en Orts samband med dess omland.

Simrishamns detaljhandelsområde var före järnvägarnas tid något vidsträcktare än nu (1949) om också de ekonomiska förbindelserna voro långt mindre intensiva. Vid den på 1860-talet tillkomna Ystad-Eslövsbanan växte Tomelilla upp och fick verklig konkurrenskraft i förhållande till Simrishamn, när järnvägen Simrishamn-Tomelilla tillkom 1882. Så avskar Ystad-Gärns-Brösarpsjärnvägen i början av 1890-talet en remsa av Simrishamns gamla omland, som nu kom i bättre förbindelse med Ystad. Men från 1920-talet har bussförbindelserna med Simrishamn åter delvis erövrat tillbaka det förlorade området till Simrishamnshandeln.

Av betydelse för Simrishamns förhållande till sitt bakland är således de mindre lokala centra som utvecklats i n o m det samma. Om man t ex tar Hammenhög har denna plats vuxit till ett nog så livligt handelscentrum. Hammenhög är således ett handelscentrum för sig men ligger samtidigt i gränzonen mellan Simrishamns, Ystads och Tomelillas handelsområden, dock närmast hörande till Simrishamns intressesfär.

(op cit, s 133)

De små orterna i Sö Skåne, särskilt de som ligger på större avstånd från de dominerande handelsorterna Ystad, Tomelilla och Simrishamn och således ligger i dessas handelsområdens periferi, hade ofta karaktär av lokala handelscentra. Så var förhållandet med t ex Hammenhög, Borrby och Gärsnäs.

Industrins utveckling gick endast långsamt framåt. Det mjuka till medelhårda vattnet i Simrishamnsån och omlandets möjlighet att leverera hudar och skinn var de begränsade förutsättningar på vilka garverierna byggde (3 stycken vid mitten av 1800-talet). Tegelbruket som låg på fäladsmarken norr om staden, hade sin naturförutsättning i den goda lera, som fanns. Endast tegel, dräneringsrör, hudar och gjutgods utgjorde Simrishamnsindustrins avsättningsartiklar på andra orter. En fabriksrörelse av något större mått började först på 1880-talet. Då växte också det Ehrnbergska garveriet ut till en läderfabrik av mer betydande dimensioner. Man nådde först under de två sista decennierna före sekelskiftet en sådan storlek, att den blev en verklig maktfaktor i stadens utveckling. Dess utveckling berodde i hög grad på personliga initiativ. Man hämtade sina råvaror till stor del från Sydamerika och andra transoceana länder; företaget har hela vårt land och även utlandet som marknad.

Ehrnbergs Läderfabrik kom att inta en framskjuten position under hela förra delen av 1900-talet i Simrishamns industriella liv, vilket bl a framgår av följande siffror i tabellen nedan.

(op cit, s 147)

Simrishamns Industri

	Antal fabriker	Antal arbetare	Garveri o annan läderind	Antal arbetare	Garveri o läderarb i %
1911	6	195	1	110	36,4
1915	7	225	1	135	60,0
1920	8	250	1	151	60,4
1925	10	343	1	217	60,3
1930	10	294	1	169	57,5
1935	13	389	2	256	65,8
1940	13	618	2	535	86,6
1945	14	524	3	396	75,6

Figur 3.3 Simrishamns industristruktur 1911-1945

Fiskelägena utgjorde år 1880 de viktigaste agglomerationerna inom Simrishamnsområdet. Järnvägarna och industrin hade ej hunnit skapa nya tätorter. Men någon större blomstring visade ej dessa fiskelägen och när på 1860-talen och 1870-talen fisket hade dåliga år, började den sjöfart, som redan förut utövades av fiskelägenas innevånare att växa och nådde sin höjdpunkt omkring sekelskiftet.

Industrin hade ännu år 1880 ej fått fast fot i Simrishamns omland. Några väderkvarnar och tegelbruk samt en och annan såg i Albo skogsområden utgjorde de enda industrierna. Allt annat var hantverk. Folkräkningen 31/12 1940 ger oss för första gången vettensbörd om att jordbruksbefolkningen ej har majoritet i Simrishamns omland. Industri- och befolkningsutvecklingen i Simrishamns omland hade stegrats under decenniet till 27,6 %. Även nu är det främst läderindustrin och byggnadsverksamheten som liksom 10 år tidigare är de starkast företrädde yrkesgrenarna tillsammans nära hälften

av gruppen. (op cit, s 66)

Dessa fiskelägen, handelsorter och industrisamhällen levde sitt eget liv, men samtidigt var de i många branscher kunder till Simrishamn och hörde till dettas ekonomiska bakland.

Över 1/4 av befolkningen i Simrishamns omland har hantverk och industri som utkomst. Detta beror dels som nämnts på att i Simrishamns närliggande orter bor en ej obetydlig del av de i Simrishamns industrier sysselsatta arbetarna och dels på att självständiga industrier och hantverk vuxit upp på skilda småorter i omlandet. Så är förhållandet i Järrestad och Gärsnäs, där några större fabriker finnas. Så sysselsätter Svenska Skolästfabriken i Järrestad år 1947 ett 100-tal anställda och Hilding Perssons Rörflens ett 10-tal anställda. I Gärsnäs finnas AB Herbert Anderssons möbelverkstad med nämnda år ett 70-tal anställda, Gärsnäs snickerifabrik med ett 10-tal anställda och flera mindre industrier. Borrby har en större industri, Otto Olssons rörformfabrik med ett 25-tal anställda, samt flera smärre industrier och hantverk. Av något större och mera industriell karaktär finnas inom området Bröderna Anderssons Kaross-eriverkstad i Gladsax (ett 10-tal anställda) och Österlens andelsbageri i Vallby med 13 anställda 1947. Utmärkande för området under krigstiden var den omfattande torvindustrin. Många små företag, som drivas av innehavaren med 1-3 arbetare finnas; de är hantverk och redovisas ej i industristatistiken. Likaså ej heller det tjog kvarnar som finns inom området. Utom läderindustrin och byggnadsverksamheten är det främst träindustrin och livsmedelsindustrin, de mekaniska verkstäderna och stenindustrin, som i industrins eller hantverkets form spela en roll i Simrishamns omland.

(op cit, s 67)

Vi skall avsluta detta avsnitt med att procentuellt fördela Simrishamns hela folkmängd på olika yrkesgrupper under förra delen av 1900-talet.

År 31/12	Hela folk- mängden	Jord- bruk	Fiske	Ind o hant- verk	Sam- färd- sel	Han- del	Allm tjänst	Husl arb
1910	2134	2,1	4,6	32,6	30,0	8,6		
1920	2346	3,2	4,3	32,0	18,1	15,9	9,8	
1930	2505	2,2	4,9	33,9	18,2	15,1	9,7	
1940	2795	2,2	5,5	44,9	29,2	12,4		
1945	2930	2,0	6,2	40,4	12,2	19,0	11,6	3,0
1/1								
1946	3215	2,3	6,7	41,2	12,1	18,5	10,9	2,9
31/12	De absoluta talen för sistnämnda år är:							
1945	2930	58	182	1184	358	558	341	88
1/1								
1946	3212	76	215	1320	390	595	350	94

Figur 3.4 Näringsgrenarnas fördelning i Simrishamn 1910-1946

Några viktiga företag i Simrishamn 1970

Enligt många källor var Simrishamn den ort inom Sydöstra Skåne som hade allvarligast problem mot slutet av 60-talet. År 1970 gjordes därför ett försök att ta pulsen på det industriella systemet i Simrishamnsblocket, framförallt genom ostrukturerade intervjuer med representanter för några av de största industrierna. Låt oss börja med några fakta om de företag som redan under de föregående årtiondena varit tongivande.

Vid sekelskiftet ombildades Ehrnbergs Läderfabrik till aktiebolag. Aktiekapitalet var 1970 5 miljoner kronor. I samband med en ny-

emmission 1968 på 2 miljoner kronor förvärvades en betydande aktiepost av Persöner AB i Ystad samt av Skandinaviska Banken i Malmö. Bolaget tillverkar dels läder, med lackläder som specialitet, dels ett syntetiskt läderersättningsmaterial. Omsättningen hade minskat från 34 miljoner 1964 till 22 miljoner 1970. Likaså hade antalet anställda minskat från 465 till 240 för motsvarande år. Företaget hämtade sina råvaror från bl a Östpakistan och Tanzania och hade en stor del av sin avsättning i USA och Västeruropa.

AB Gärsnäs möbler grundades 1893 av nuvarande chefs farfar och har sedan dess varit ett familjeföretag. Under 60-talet hade inte någon stark expansion skett men tillväxten ansågs jämn och tillfredsställande. 1963/64 lades produktionen om från "stilmöbler" till moderna stapelbara möbler av rödbok. Antalet anställda i företaget var 100 stycken varav 10 kvinnor. Företaget hade inte några kapitalanskaffningsproblem men någon ny investering var ej planerad, då nyligen en upprustning av maskinpark och fabrikslokaler gjorts. Generellt hade möbelbranschen stora avsättningsproblem under år 1970 men nergången var temporär och utvecklingen föreföll klart positiv. Marknadsföringen bedrevs på den privata sektorn genom resande och genom möbelbutik i Gärsnäs. På den offentliga sektorn skedde marknadsföringen genom en påkostad katalog.

De klimatiska förutsättningarna för fröodling är ovanligt goda i vårt land. På Österlen fanns 1970 ca 1800 jordbrukare bland vilka många var intresserade och kunniga fröodlare. Det var därför naturligt att Österlen blivit ett fröhanterings centrum. Grunden till Hammenhøgs Frö AB lades av en bygdens föregångsman, landstingsman Otto I Olsson. 1925 påbörjades egen fröodling, produktion och försäljning genom Otto Olsson & Son AB. Rörelsen växte snabbt ut till ett storföretag såväl inom som utom landet. Växtförädlingsverksamheten byggdes ut till att omfatta såväl lantbruksväxter som köks- och prydnadsväxter. Hammenhøgs tulpanodlingar blev kända långt utanför landets gränser..

År 1962 förvärvades Otto I Olsson & Sons AB av Allmänna Svenska Utsädesaktiebolaget i Svalöv. Hammenhögsföretaget hade då fått en utbyggnad och en omfattning som medförde vissa ekonomiska problem bl a p g a ständigt ökande kostnader för de stora manuella arbetsinsatserna. Under de följande åren var bolaget föremål för strukturrationalisering, sanering och koncentration. Sålunda hade spannmålsutsädesproduktionen i Hammenhög överförs till moderbolaget. I detta sammanhang utbyttes firmanamnet mot Hammenhögs Frö och växtförädlingsverksamheten erhöill samtidigt en mer självständig ställning. Såväl växtförädlingen som fröhanteringen hade rustats upp och de under 1967 utökade frörenserierna ansågs vid intervju tillfallet vara landets förnämsta. Företaget hade 1970 ett hundratal anställda och dess omsättning var ca 20 miljoner kronor. Huvudproduktionen utgjordes av frö för köksväxter och utsäde. Företaget var helt självfinansierat och hade inga kapitalanskaffningsproblem. Genom att avsättningstendenserna pekat uppåt planerades ytterligare utvidgning och nya marknader söktes ständigt.

Ottoverken, som är beläget i Borrbby, är ett företag med relativt gamla traditioner på Österlen. Företaget startades i blygsam skala av smeden Otto Olsson år 1908. Han lyckades få i gång en produktion av axelflänsmuttrar med hjälp av en svarv och en fjäderhammare. Efterhand som bilparken ökade i antal, avtog efterfrågan på denna produkt. Men ungefär samtidigt beställde en dikesentreprenör en cementrörform och efter någon tvekan åtog sig Olsson uppdraget. I och med detta lades grundstenen till nuvarande Ottoverken. År 1970 bestod produktionen i huvudsak av formar för byggelement samt maskiner för betongrörstillverkning. Dessutom tillverkades maskiner för cementkabelskyddsblock för LM Erikssons räkning. Företagets omsättning var 1970 ilikhet med de senaste fem åren ca 5 miljoner kronor. Antalet anställda hade sjunkit från 100 1966 till ett 80-tal 1970. En av anledningarna till att en planerad omsättningsökning spruckit uppgavs vara att utbyggnaden av fabriken gick i första hand medan produktutvecklingsarbetet blev en aning eftersatt.

En satsning på båda aktiviteterna ansågs dock skola ha blivit för dyrbart och för svårt att finansiera (man vill förbli internfinansierad). Man ansåg sig dock ha konsoliderat företagets ekonomiska ställning, bl a genom rationaliserings- och besparingsåtgärder. Av företagets totala produktion gick 1970 ca 15 % på export. Möjligheterna att ytterligare öka denna del bedömdes som tämligen ljusa. Marknadssonderingar hade nämligen visat att företagets produkter rönt ett stort intresse i bl a Polen, Ungern och andra östländer.

Problemet för Simrishamn var enligt många informanter den ringa differentieringen inom näringslivet under hela 50-talet och en bit in på 60-talet. Allt hade byggts upp kring Ehrnbergs Läderfabrik. Under 1970 då 90 % av dess produktion gick på export och det rådande modet hade stora fluktationer visade sig detta vara en bräcklig grund att bygga på. Under perioden 1960-65 friställdes inom jordbruket 917 personer medan under samma period antalet arbetstillfällen inom industrin ökade med 379 personer. Under 65-70 hade nedgången inom jordbruket fortsatt men balansen ansåg ej bli uppnådd förrän under 1980-talet enligt prognoserna. Under 60-talet har det genom nyetableringar och utvidgningar skapats ca 800 arbetstillfällen totalt. Bl a har livsmedelsindustrin under detta årtionde gjort sitt inträde i bygden genom Felix och Corn Products. Områdets råvaror har börjat bearbetas "på platsen".

Felix fjäderfä grundades 1956 i privat regi. 1964 inköptes företaget av Felix och Ivfood och fick därmed sitt namn. 1965 utökades företagets kapacitet. Produktionen övertogs 1970 av nya ägare bestående av Kemiintressen (45 %), Ivarsbroiler (45 %) och Ross limited England (10 %) med tillträde under 1971. Antalet anställda var 118 inom fabriken och 10 på den administrativa sidan. Omsättningen va ca 30 miljoner kronor. På fabriken i Gärsnäs var man endast inriktad på förädling genom slakt till hel- och halvfabrikat. Vid intervjutillfället var man osäker om framtida investeringar och marknadssegment.

AB Corn Products ingick i en världsomspännande koncern, som sedan 1969 hette CPC International Inc. Detta företag köpte upp det svenska företaget Winborgs, som tillverkade konserverade livsmedel. Då hade Corn Products redan existerat i Sverige i tio år och under denna tid ökat sin omsättning till 60 miljoner kronor. I och med förvärvet av Winborgs, som då låg på västkusten, blev det aktuellt att söka en ny plats där företaget kunde utvecklas; det var nämligen ont om arbetskraft på västkusten. Det slutliga valet föll på Simrishamn. Man hade hela Sverige som marknad och dessutom exporterade man till Danmark och Finland. Framledes hade man för avsikt att ytterligare utöka marknaden. Några mer noggrant preciserade expansionsplaner förelåg ej beroende på att företaget ännu befann sig i initialskedet. Till en början anställdes ca 80 personer i Simrishamn.

Svenska AB Ivers Lee var vid intervjutillfället Europas största kontraktpackande företag och befann sig i den hittills mest expansiva fasen av sin tillvaro. Det började sin verksamhet i Lund i en gammal bysmedja med två maskiner, en ung ingenjör som chef och några flickor som personal. 1952 började man att packa té i portionspåsar. Detta kom att vända företagets utveckling och inriktning. Man fann ett vidsträckt inpackningsområde, som kunde byggas ut ytterligare med olika packningsobjekt. Man hade två produktionscentra: den största fabriken låg i Lund och en mindre i S:t Olof i SÖ Skåne. Företaget etablerades i Österlen 1963 och hade sedan succesivt utökats så att det 1970 hade en omsättning på 7 miljoner kronor. Man flyttade från Lund till S:t Olof sådana linjer som fordrade relativt mer arbetskraft då Lund ej kunde tillfredsställa arbetskraftsbehoven.

AB Svenska Skolästfabriken grundades 1896 och man producerade huvudsakligen skoläster avsedda för den skandinaviska marknaden. Fram till 1940 då disponent Davidsson övertog företaget var verksamheten relativt blygsam med 250 000 kronor i årsomsättning i

slutet av 30-talet. Under 40-talet växte företaget och man sökte förbättra sin produktion, vilket resulterade i att man övergick till att försöka lansera samma produkter tillverkade i metall. Detta slog väl ut och bolaget växte ytterligare. Under 50-talet sökte man efter nya produkter för sin industri och kom så småningom över ett patent i USA för tillverkning av vulkaniseringspressar, vilka producerade färdigformade gummisulor. Denna maskin var i första hand avsedd för leverans till u-länder där en stegrad efterfrågan på skor kunde väntas. Personalstyrkan var i mitten av 60-talet uppe i 250 anställda, varav 70 tjänstemän och 180 kollektivanställda. Situationen med ett fåtal stora order på osäkra marknader ledde dock till en likviditetskris och slutligen sattes företaget i konkurs den 1 februari 1967. Året därpå bildades Sko-läst AB och produktionen var vid 70-talets början fortfarande inriktad på maskiner till gummiindustrin. Omsättningen var år 1970 3 miljoner kronor och man hade 35 anställda.

AB Konstharts grundades i Trelleborg av familjen Steinhoff 1934. Företaget drevs i Trelleborg som ett familjeföretag fram till 1960, då företaget köptes upp av AB Iföverken. I Trelleborg tillverkades tekniska detaljer av duroplast och termoplast. Tekniken att formspruta termoplaster utvecklades snabbt på 50-talet i och med att ett nytt stort antal plastmaterial framtogs. Arbetskraftssituationen gjorde det svårt att utöka företaget i Trelleborg. Det var en av anledningarna till att en fabrik byggdes i Simrishamn 1961. Den snabba utvecklingen på termoplastsidan fortsatte, medan däremot duroplasten gick tillbaka. Man beslöt därför år 1965 att helt koncentrera tillverkningen till Simrishamn och avveckla duroplastavdelningen i Trelleborg. I samband med avvecklingen i Trelleborg byggdes fabriken i Simrishamn ut kraftigt.

1971 beslöts att företaget skulle inordnas under Iföverkens VVS-sektor. Man sysselsatte 1970 125 kollektivanställda och 30 tjänstemän. Omsättningen räknas för 1972 bli 14 miljoner. Tillverkningen

bestod av tekniskt formgods och termoplast för koncernen och övrig svensk industri, exempelvis toalettsitsar, spolcistern för inbyggnad i vägg och detaljer till spolarmaturer på toalettstolar.

3.3 NÄRINGSGRENARNAS UTVECKLING I SÖ SKÅNE

SÖ Skånes industrialisering har sedan lång tid tillbaka baserats på jordbruket.

De flesta av oss har trådar som går tillbaka till jordbruksbefolkningen. För hundra år sedan sysslade de flesta med jordbruk och fiske. Det är en utopi att i massmedia säga att bara 5 % sysslar med modernäringen; det är bortåt 50 %. Räkna med alla industrier som hör till. I denna bygd har det inte funnits någon annan näring av betydelse. Alla serviceyrken vilar på jordbruket.

(Jordbrukare, Simrishamn)

Mekaniska verkstäder växte upp - ofta ur de gamla bysmedjorna - för att stödja jordbruket på olika sätt. Jordbruksprodukter vidareförädlades i industrier som slakterier, mejerier, fiskerier, grönsaks- och fruktindustrier samt inom läderbranschen. Ottoverken, Hammenhögs Frö, Ehrnbergs Läder och Skanek i Tomelilla är några exempel på denna typ av industrier som växte fram i början av 1900-talet och som fortfarande utgör dominerande inslag i den industriella bilden.

Om man går 25 år tillbaka i tiden, fanns det ingen arbetskraft att få. Det fanns först när jordbruket rationaliserades i slutet av 40-talet. Men då fanns det ingen som kunde suga upp arbetskraften. Det fanns inga industrier som kunde expandera naturligt. Samtidigt gick den största industrin, Ehrnbergs Läder, tillbaka. Det kom inget ersättningsmaterial och samtidigt uppstod konkurrens från importen. I detta läge började avflyttningen och har sedan dess bara rullat på. När Österlen sedan vaknade var det många andra som ville ha industrier. Därför slogs vi till slant mot mer attraktiva områden som storstadsregionerna.

(Journalist, Simrishamn)

Avfolkningen inom jordbruket skedde i jämn och lugn takt under större delen av 50-talet för att sedan accelerera under slutet av årtiondet och i början av 60-talet. Dessa problem gav inte samma utslag i debatten som när en industri med t ex 100 anställda lägges ned.

Det innebär att varje år försvann i 100 församlingar en individ med 5-7 ha som tvingades ge upp och överge jordbruket - det innebar 4 personer om man tar med hela familjen - och bli bostads- och arbetssökande i en större ort. Det är kanske inga "hot news" och man skriver inte i tidningen om det, men det blir faktiskt 400 personer per år som successivt bara försvinner. Efter en viss tid blir man dock klar över att man tappar underlaget för all slags service och att tänka sig nyetableringar för 400 anställda om året är ganska mycket.
(Riksdagsman)

Sö Skånes folkmängd uppgick den 1.1 1968 till 83 267 invånare. Befolkningsutvecklingen har varit negativ sedan länge tillbaka, men en viss uppbromsning av minskningen skedde under 1960-talet inte minst beroende på den kraftiga utvecklingen, som centralorterna har haft i området: tätorten Simrishamn ökade med 36 % 1960-1965, Sjöbo med 24 % och Tomelilla med 10 %.

Utflyttningen är i hög grad inriktad på Malmö-Lundregionen. Under åren 1963-1965 uppgick flyttningsförlusten till Malmö-Lundregionen till i genomsnitt 550 personer per år. Samtidigt skedde emellertid ett nettotillskott från övriga Sverige utanför Skåne med 130 personer och från utlandet med ca 70 personer per år.

För övrigt kännetecknades situationen 1960-1965 av en omställning från jordbruksnäringar till stadsnäringar i ungefär samma takt som i övriga Skåne. Under denna tid minskades antalet sysselsatta inom jordbruket med omkring 3 500 personer, samtidigt som antalet yrkesverksamma inom industri och service ökade med 1 400 personer. Industrialiseringen har dock gått trögt och förväntas av prognoserna att göra så även i framtiden. Nedan visas hur man inom länsplane-

rarenheterna föreställer sig att fördelningen mellan olika näringsgrenar kommer att gestalta sig fram till 1980.

	M-LÄN (Ystad, Sjöbo, Skurup)				L-LÄN (Simrishamn-Tomelilla)			
	1960	1965	1980	(1980) ¹⁾	1960	1965	1980	(1980) ¹⁾
Jord- och skogsbruk	7664	5925	2866	2560	6645	5272	2042	
Ind och byggnad	7000	7183	7475	6027	4447	4942	5035	
Service	7258	7726	9400	8704	4759	4985	4999	
Summa	21922	20834	19741	17291	15851	15199	12076	

Figur 3.5 Näringsgrenarnas utveckling i Sydöstra Skåne (Källa: Länsprogram 1970)

Regionens näringsliv dominerades ännu 1965 av jordbruket, som sysselsatte ca 35 % av de förvärvsarbetande. Inom industrin sysselsattes endast 23 %. Motsvarande siffror för hela Skåne är 13 % resp 24 %. Servicenäringarna hade relativt låg andel av de sysselsatta, men i både handels- och tjänstesektorn har andelen ökat sedan 1960. Man väntar en fortsatt minskning av andelen sysselsatta inom jordbruket och att denna minskning kommer att motsvaras av en andelsökning inom främst industri- och tjänstesektorerna.

1) Reviderade siffror från Länsplanering 1974

3.3.1 Jordbruket - förbannelse eller välsignelse

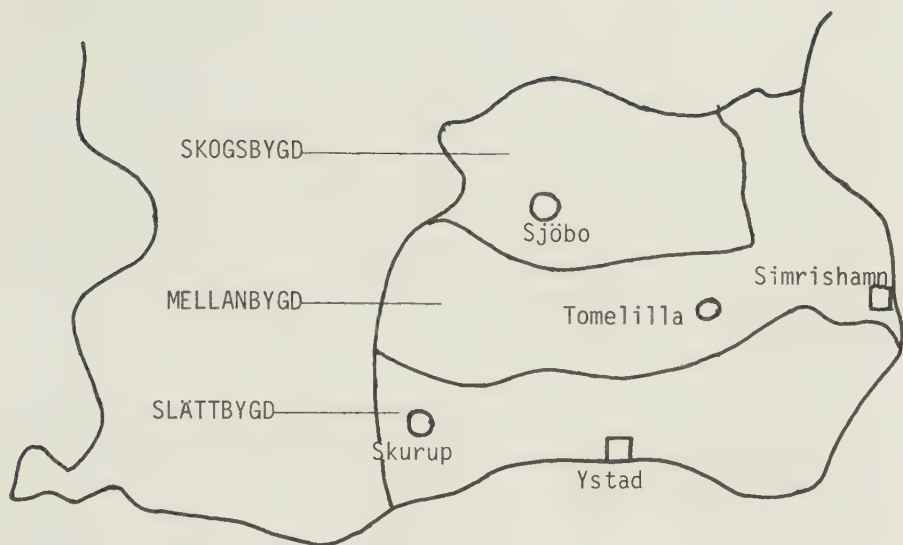
Den bördiga jorden

Med berättigad stolthet kan man i SÖ Skåne visa upp jordar som tillhör de absolut bästa i Sverige. De naturliga förutsättningarna är mycket goda i stora delar av området. Lantbruksnämnden i Malmöhus län indelar området i 3 regioner, slättbygd, mellanbygd och skogsbygd. (Se figur 3.5)

Den södra delen, eller slättbygden, äger den bästa jorden med odlingsmöjligheter även för fröer av vallväxter samt köksväxter i fältmässig skala.

Mellersta delen av SÖ Skåne är klassificerad som mellanbygd, dvs man har både jord- och skogsbruk. Brukningsenheterna är här mindre och driften präglas av foderväxtodling i kombination med stark djurhållning. Inom denna region finns områden som är rika på klappersten och stenblock. Kivik är ett exempel, där de omfattande fruktodlingarna till stor del planteras på sådana jordar.

Den norra delen kan karakteriseras som skogsbygd. Endast små områden är direkta skogsbruksområden i vilka ett renodlat skogsbruk bedrivs. Ett ekonomiskt utnyttjande av marken erhålles knappast genom fortsatt jordbruk, varför lantbruksnämnden rekommenderar en övergång till skogsbruk, varvid barrskogsplantering blir aktuell.



Figur 3.6 Sydöstra Skånes naturliga jordbruksområden

Även om betingelserna för jordbruket varierar inom området, så är dessa i huvudsak mycket goda. Jordbruket har också sedan lång tid dominerat utkomstmöjligheterna. Enligt vissa respondenter i så hög grad att man varit fixerad vid jordbruket och inte insett att i tid organisera alternativa sysselsättningsmöjligheter. En förståelse av dessa problem kan vi delvis nå genom att gå tillbaka i tiden och studera drivkrafterna bakom jordbrukets utveckling.

En tillbakablick på jordbrukets utveckling

Enskiftets genomförande i Skåne hade en avgörande betydelse för både jordbrukets och den begynnande industrialiseringens uppkomst och inriktning under 1800-talet. Hägerstrand (1961) varsexposé över denna utveckling vi skall följa, skisserar hur bebyggelse-

landskapet såg ut innan jordbruksreformen.

De skånska bönderna bodde i slutna byar, större på slätterna och mindre i skogstrakterna. Närmast byn utbredde sig åkervångarna, i vilka varje gård hade trettio till hundra spridda, långsmala tegar att bruka efter det system, som rådde i byn. Utanför åkern följde fäladen, betesmarken som användes gemensamt inte bara av byamännen utan ofta av angränsande byar i långa kedjor. På slätterna var uppodlingen ställvis så långt kommen att grannbyarnas åkervånger möttes. Utrymmet för enskilda experiment med grödor och metoder utanför kollektivet var mycket begränsat.

Åtskilliga byar eller delar av byar hörde till adelsgodsen. En hoveribonde hade en tung arbetsbörd att bära. Han skulle sköta både den gård som var upplåten åt honom och fullgöra dagsverken hos markägaren. Tjänsteplikten togs ut till det yttersta till stort men för hemmagården.
(op cit, s 35)

Hägerstrand ställer själv frågan om skiftesreformen skall ses som en oundviklig organisatorisk anpassning till en ny ekonomisk situation eller om den skall ses som ett exempel på vad som mer eller mindre av en slump kan inträffa. Hans val tycks väl överensstämma med föreställningar om växtmönster som mer eller mindre "naturliga" processer där aktörer gör val och handlar under olika typer av restriktioner. Resonemanget avslutas salomoniskt: "Hur som helst, mycket av vad som sedan kommit att forma det nutida Skåne skulle inte kunna äga rum utan denna inledande uppmjukningsövning".

I Skåne gjorde sig Rutger Maclean till en sådan grindöppnare för det händelserika artonhundratalet, när han med vice lantmätare Wadmans hjälp modellerade om byarna Skurup, Hylteberga, Sandåkra och Saritslöv. Idéerna om allmänna enskifte i Skåne mognade till lag år 1803. De drivande krafterna var adelsmän och högre tjänstemän som - i en annan anda än Maclean - såg lysande möjligheter öppna sig att förvandla underlydande bönder till jordbruksarbetare och skapa "plattgårdar" för sin tid stora brukningsenheter med kommersiell spannmålsodling. Den omedelbara följden av utflyttningen ur byarna blev en omfattande nyodling. Denna var för många utflyttare helt enkelt en nödvändighet.

(op cit, s 36)

Frammot 1840-talet tycks nuvarande Skurups, Ystads- och Simrishamns kommunblock tillsammans med kuststräckan upp till Höganäs ha kommit längst i dessa ambitioner med mellan 15 och 25 skiftande byar per mil². Den jordbrukande befolkningen kom att oavbrutet växa fram till 1880-talet och hela landskapets utveckling tycktes förhoppningsfull.

Skåne har rätt ofta blivit ett experimentfält för Sverige vid prövningen av nyheter på jordbrukets, industrins och ibland också samhällslivets områden. Landsändan har alltid varit en god utsiktspunkt vettande åt Danmark, Holland och Tyskland. Det verkar som om enskiftets totala traditionsbrott så småningom gjorde stämningen gynnsam för initiativ och förändringar. Politiska händelser har kommit emellan vilka gör att vi är benägna att glömma bort hur viktigt Tyskland var som ekonomisk, teknisk och kulturell förebild till långt in på 1920-talet. Studieresor till Tyskland var under förra seklet något lika självklart bland framåtsträvande kretsar som de nu är till Amerika.

(op cit, s 40)

Jordbruksteoretikernas syfte med enskiftet var bl a att jämna vägen för nya växtföljder av den typ som experimenterats fram i det moderna jordbrukets föregångsländer. Några effekter blev att det kring 1880 härskade sex- eller sjuårig växtföljd i nästan hela Skåne. Vidare ledde detta till en torrläggning och dränering och över hälften av slättens åker täckdikades i Skåne, vilket i sin tur bidrog till att åtskilliga tegelbruk sattes i gång.

Som nämnts har SÖ Skåne god jord. Efter skiftets införande i början av 1800-talet med därav följande starka uppodling till omkring 1880 utvidgades sädesodlingen, och spannmål exporterades från 1860-talet även till England. På storgodsen existerade hoveriväsendet till mitten på 1800-talet och hindrade delvis ett mer rationaliserat jordbruk. Den hastigt vidgade åkerarealen ledde till en snabb folkökning, som inte avtog förrän på 1860-talet.

Då Ryssland och Amerika på 1880-talet inträdde på exportmarknaderna

för spannmål utkonkurrerades spannmålsexportörerna i Helsingborg, Landskrona, Malmö och Ystad. Lantbrukarna såg sig då om efter nya grödor och inriktade sig på mjölkhushållning.

I närmare samband med nötkreaturstammen har mejerihushållningen utvecklats. Före 1870 var smör- och osttillverkningen huvudsakligen förlagd till större gårdar med egna mejerier. På 1870-talet kom ismetoden till större användning, och då uppstod uppköps- och bolagsmejerier. Omkring 1880 började separatorer användas i mejerierna, och år 1890 var många av mejerierna i Österlen och Södra Albo separatorsmejerier. Samma år började andelsmejerirörelsen i Österlen, då Borrby, Hammenhögs och Tjustorps mejerier startade. Andelsmejerierna uppslukade de äldre mejerierna. I Järrestads, Ingelstads och Albo härader funnos 1890 resp 9, 20 och 7 mejerier således sammanlagt 36, varav 3 andelsmejerier. År 1912 var motsvarande antal 21, varav 19 andelsmejerier.

Med omläggningen till kreatursskötsel och mejerihushållning har jordens rationella skötsel och starkare gödning förbättrats. Vid de lokalundersökningar, som 1912 och 1913 gjordes i SÖ Skåne framgick att då var 7- och 8-årigt växtbruk nästan överallt infört, där lantbrukets storlek eller jordens art tillät detsamma.

(Nelson, 1949, s 35)

Men omläggningen till kreatursskötseln och mejerihanteringen kunde inte bjuda den övertaliga befolkningen samma utkomst som andra näringsgrenar. Och exempelvis i Simrishamns omland minskade folkmängden, vilket sedan alltjämnt fortgått. Samtidigt har dock burgenhet och välstånd ökats hos den kvarvarande befolkningen.

Först på 1890-talet började den större odling av fruktträd (med förebilder från Tyskland och England) som så småningom skulle i vissa trakter bli av merkantil betydelse och övergå till yrkesfruktodling. Från slutet av 40-talet ges följande bild:

Fruktodlingen har förvandlat en mager jord till en förmögen bygd och varit av betydelse även för Simrishamn. Det har här fått ett rikt bakland (Kivikstrakten). Eftersom många arbetare inom fruktodlingen är säsongarbetare, har en fruktlådeindustri satts i gång på Karakåsgården och i Brösarp. Även den mekaniska

industrin har utvecklats, tack vare behovet av motorsprutor och traktorer och mekaniska verkstäder i Kivik och S:t Olof (op cit, s 54)

Jordbrukets utveckling idag

Jordbruket i Sö Skåne måste betraktas utifrån de allmänna betingelserna för näringsgrenen i Sverige. En viktig faktor är den teknologiska utvecklingen. Framväxten av näringsgrenar vid sidan om jordbrukets medförde en konkurrens om arbetskraften. Den takt i vilken ny teknologi togs i bruk avgjordes av prisrelationerna mellan produktionsfaktorer. Dessa varierade lokalt, och mekaniseringsprocessen fick skilda förlopp i olika regioner. Enligt vissa bedömare har mekaniseringen i Sö Skåne släpat efter övriga Skåne. I skriften Lokaliseringsvillkor i Sö Skåne (1967) antyds detta. Man skriver "Sedan nu rationaliseringen tagit samma fart som i övriga Skåne blir arbetskraftsutbudet mycket stort de närmaste åren". Det råder delade meningar om rättvisan i påståendet att bönderna skulle varit långsammare då det gällt att utnyttja modern teknik.

Om någon bygd skulle ha varit mer framme än andra på detta område, det tvivlar jag starkt på. Med våra lantbruksskolor i Hammenhög och lite längre bort... det finns ingen ort i detta land som varit före oss. Vad har ni fått det ifrån? Även småbruken har varit mekaniserade lika fort som småbruken någon annanstans. Det finns många områden i vårt land som knappast är mekaniserade än. Så att vi legat efter på det här området är en utopi, det har ni alldeles fått om bakfoten.
(Lantbrukare, Hammenhög)

Lantbruksnämnden i Malmöhus län ställde sig också tvekande till att det skulle ha rätt en eftersläpning i rationaliseringen.

En av anledningarna till de olika bedömningarna är säkerligen att utnyttjandet av den nya teknologin skett olika snabbt i slätt-, mellan- och skogsbygden. Den nya tekniken fordrar ett större pro-

duktionsunderlag, vilket kräver större bruksenheter. Många hjälpmedel kan inte utnyttjas på mindre enheter. Detta märks genom att mellanbygden och skogsbygden med sina mindre gårdar brottas med ekonomiska bekymmer. Då tekniken blir alltmer kapitalintensiv förstärks tendensen till svårigheter för de små enheterna. Kapitalfrågorna i samband med ägarskiftet är ett stort problem i skogs- och mellanbygden.

De naturliga förutsättningarna som klimat, jordmån, topografi etc påverkar möjligheten att välja gröda och produktionsnivå. Så länge som jordbruket överhuvudtaget anses berättigat i Sverige kan vi räkna med att återfinna det på Sö Skånes slättbygd. Den regionala omfördelning som sker av produktionen innebär en förskjutning av denna mot slättbygderna i södra och mellersta Sverige. Visserligen är jordbrukspolitiken inte speciellt inriktad på att styra den regionala fördelningen av produktionen, men indirekt får den regionala effekter. Det är då främst de principer som tillämpas för ekonomiskt stöd som påverkar produktionsförutsättningarna i olika bygder. Enligt gällande lönsamhetsnormer och föreskrifter för lån, gynnas gårdar på bördiga jordar. Den statliga politiken drabbar därför regionen ojämnt. Mellan- och skogsbygden har svårigheter att hålla lönsamheten vid nuvarande politik. På lantbruksnämnden i Malmö har man analyserat vissa typgårdar i respektive slättbygd och skogs- och mellanbygd (man har således slagit ihop skogs- och mellanbygd). Dessa har sedan undersökts med avseende på avkastningsförmåga, markvärde vid 1970 års pris- och kostnadsnivå. Löneförmågan varierar härvid för slättbygdens företag med (man har studerat gårdar i 4 storleksklasser) mellan 3,40 kr/tim och 10,40 kr/tim. I skogs- och mellanbygden erhöles siffrorna 3 kr/tim och 6,20 kr/tim. Det är således en dålig lönsamhet i mellan- och skogsbygden. Man påpekar dock:

Det verkar ju dåligt, men för en enskild lantbrukare så kan det vara hyfsat ändå. Han har köpt gården en gång till ett

helt annat markpris. Han kan ha betalat av detta och har kanske en väldigt god levnadsstandard och god arbetsinkomst. Men löneförmågan är kanske trots allt låg. Men vi är speciellt intresserade av de nystartade företagarna. För en som startar på en sådan här gård och använder genomsnittslig teknik och får genomsnittslig avkastning, han får inte mycket bättre lönsamhet än siffrorna visar. Lönsamhetsförmågan idag, om man ska utgå ifrån marknadsmässiga priser på fastigheter är låg, men levnadsstandarden och kontantinkomsten är ändå bra för de etablerade brukarna.

(Tjänsteman, Lantbruksnämnden i
Malmöhus Län)

För att motverka den dåliga lönsamheten verkar lantbruksnämnden i respektive län för att enheterna slås ihop till större enheter. Men den sammanslagningen går trögt. Vidare rekommenderar lantbruksnämnderna en utveckling mot ytterligare utökad mjölkproduktion i kombination med ungnötsuppfödning. Här verkar således jordbrukspolitiken i riktning mot en sammanslagning av bruksenheter och en delvis annorlunda produktionsinriktning. Även sockerproduktionen kan tas som ett exempel på hur jordbrukspolitiken påverkar produktionsinriktningen. En jordbrukare i Borrby anser den dessutom som lärorik, genom att exemplet kan utsträckas till att gälla ett tiotal andra produkter.

I min barndom hade vi en kvalificerad produktion av palsternacka, vallmofrö, rädisfrö, morotsfrö etc med en utomordentlig hög omsättning per arealenhet. Sedan fick man fram ett frö ur sockerbetsfröet på genetisk väg som var enkornt genom forskning i USA och Sovjet. Men sedan fick SSU-arna för sig att socker det ska man köpa från Kuba och inte odla här. Holmqvist trodde den gången på detta. Han ville också förbättra sin ställning gentemot vänstern inom partiet. Man beslöt att ta in sockerbetsfröet från Italien och Frankrike i stället, där förutsättningarna för odling också var något bättre, eftersom vår vegetationsperiod är något för kort för att kunna garantera fullvärdiga produkter alla år. Men annars är just vårt hörn meteorologiskt gynnsamt med hav på två sidor, för kvalificerad växtodling. Man sade då att vi betalar 5 kr/kg i Sverige och den verkar dyrbar. Varför inte friställa arbetskraft för något mera meningsfullt? - Men fransmännen och italienarna är inte så korkade som man tänkte sig, utan de tar nu 60 kr/kg och nu importeras det!

För Borrby, Hammenhög och Löderup betydde detta att man miste intäkter på mellan 6 och 10 miljoner kronor varje år. Med de knappa marginalerna innebär detta att hårfrisörskor, handlare m m förlorade mest på det. Till 60-70 % var det främst kvinnlig arbetskraft som skulle ha dessa pengar för sitt handarbete. Samhällsekonomiskt gjorde man fel. Man räknade med att den arbetskraft som frigjordes skulle få en annan mer meningsfull sysselställning, men det fanns inga andra arbeten att få i den här bygden men väl i Stockholm, Göteborg och Malmö. Däremot är jag inte säker på att det varit lyckligare för dessa arbetare att ha ett slitsamt kroppsarbete inom livsmedelsindustrin.

En "stark man" inom jordbrukskooperationen är mycket negativ till detta inslag i jordbrukspolitiken som syftar till endast 80 % självförsörjningsgrad. Med andra världskrigets avspärrning i minnet anser han att vi måste vara självförsörjande. Bakom regeringens handlande finns ett kortsiktigt ekonomiskt tänkande.

Det är fel att inte vara självförsörjande. Det världen lider brist på idag är mat. Att då köpa mat utifrån, som dessutom säljs till underpris är helt fel. Okey, det är klart att vi kan köpa billigare idag utifrån. Vi kan stjäla maten från de stackare som inte har mat idag. Ta socker t ex där vi bönder inte får lov att odla mer än hälften idag. 40 000 ha och svenska folket äter precis det dubbla. Då köper vi ute på världsmarknaden, den här slasktratten. Det är inte världsmarknaden, för det är överskott som slängs ut och det är stackars människor som är tvungna att sälja för att få lite valuta i sina händer för att kunna köpa annat de behöver.
(Lantbrukare, Hammenhög)

Den allmänna samhällsplaneringen, gällande utbyggnaden av infrastrukturen i form av kommunikationer, skolor, sjukvård etc anses ha en stor betydelse för den regionala fördelningen av produktionen. Hur uppfattar man dess inverkan på jordbruket i Sö Skåne. I skriften Jord och Skog i Kristianstad län (1968, s 210) konstaterar man:

Österlen har en tätortstsservice, som för närvarande är tillräcklig för jordbruksnäringens behov. Detta område har däremot brister i fråga om kommunikationer, högre skolor och viss sjukvård. Övrigt näringsliv är i denna länsdel svagt utvecklat och stimulerar ej till nedläggning av mindre jordbruk med övergång

till annan yrkesverksamhet.

Den goda jordens förbannelse

Vid många intervjuer gled samtalet in på det dubbelbottnade i förhållandet att man har några av Sveriges bästa jordar. Många pekade på att jordbruket hade klarat sig bättre inom Sö Skåne än på andra håll i Sverige. Jordbruket sysselsatte ända fram till 50-talet lika många som det alltid hade gjort. Strukturförändringarna hade kommit senare p g a att jorden hade varit så bra.

En talade om "den goda jordens förbannelse". Vi har haft svårt att mer precist förstå innebörden i detta, men här räcker det att under detta begrepp sortera in ett antal uppfattningar, som mer eller mindre är direkt knutna till tanken att den goda jorden påverkat uppfattningen om framtiden och vilka krav denna ställer.

Folket i detta område har sedan länge varit vana vid att jorden varit väldigt god och produktiv. Om man är rå så kan man säga som Sven Hansson i Kristianstad, att man levt som bönder och tänkt som bönder.

(Riksdagsman)

Lantbrukarna i Sö Skåne har varit mycket passiva och inte i tid satsat på annan utkomst när jordbruket sviktade. I andra trakter har jordbrukarna varit mer förutseende.

Norra Skåne med Perstorp, Bromölla, Knisslinge och Åstorp börjar nu expandera. Det beror på att skogsfolket sedan urminnes tider har varit mer aktiva än t ex lantbrukarna på Österlen. Den karga skogen har ställt helt andra krav på nya idéer om hur man ska finna sin utkomst, medan den goda jorden leder till passivitet. Det som är synd är att man på Österlen så ensidigt har satsat på jordbruket och fisket. Nu säger man att snart kommer industrin, men det verkar aldrig bli något av det. Det är tragiskt, eftersom det är en trevlig bygd med trevliga människor. Man har inte lärt sig den nya tidens jäkelskap.

(Länstjänsteman)

3.3.2 Regionens industri - en markerad profil

Utvecklingen under andra hälften av 60-talet har, jämfört med förhållandena i övriga Skåne, medfört markanta förskjutningar i sysselsättningsstrukturen i Sö Skåne. I industrin var sysselsättningen 1970 mindre än 1965. I Sydöstra Skåne anses kvinnornas låga yrkesverksamhetsgrad problematisk. Inom de olika blocken är dock bilden ibland ganska splittrad. Tomelilla har t ex startat mobiliseringskampanjer för kvinnan i industrin medan Simrishamns blocket redovisar en hög yrkesverksamhetsgrad för kvinnor.

Livsmedels- och metallindustrin dominerar

Regionen domineras av livsmedels- och metallindustrin. Denna tendens går igen på kommunblocksnivån med något undantag. Ca 2/3 av de förvärvsarbetande i Ystad och Simrishamn finns i dessa branscher medan 2/3 i Sjöbo arbetar inom tre industrigrenar; textil, metall och jord o sten.

Statistik som berör företagen i regionen saknas i stor utsträckning. I den mån den finns, är den ofta inaktuell. Vid tiden för vår datainsamling fanns dock några belysande uppgifter i SRI 1967:5²⁾ varifrån följande avsnitt är hämtat.

Företagen i regionen räknar med en sysselsättningsökning obetydligt under den genomsnittliga. Däremot är den planerade produktions- och produktivitetsutvecklingen lägre än i någon annan region. Produktivitetsutvecklingen enligt planerna är i regionen hälften så stor som den för Skåne genomsnittliga.

2) En rapport från Skånes Regionplaneinstitut som grundar sig på en enkät till samtliga industriföretag i Skåne med minst 20 anställda rörande företagens planer för den närmaste 5-årsperioden. Om inte annat anges grundar sig övrigt material på förhållandena 1971.

De största branscherna i regionen är livsmedelsindustri och metall- och verkstadsindustri. I livsmedelsindustrin räknar företagen med en sysselsättningsutveckling över genomsnittet liksom i beklädnadsindustrin. De branscher som räknar med en snabb produktionsutveckling är förvånande nog inte desamma som räknar med den största sysselsättningsökningen. Den högsta produktionsutvecklingen räknar man med i konfektions- samt metall- och verkstadsindustrin.

Jordbrukets betydelse som leverantör av råvaror till livsmedelsindustrin har trots en expansion minskat i betydelse i Skåne som helhet men utgör fortfarande ett dominerande inslag i SÖ Skånes industriella struktur. Branschen har förhållandevis små lönekostnader och produktions- och förädlingsvärde per anställd ligger betydligt över genomsnittet för hela industrin i Skåne. I de flesta av sektorns industrigrenar har en omfattande koncentration ägt rum under 50- och 60-talet. Branschen är den enda i regionen där antalet sysselsatta minskat mellan åren 1960 och 1965, då antalet sjönk från ca 2 500 till 2 000 anställda.

På den lokala nivån dominerar jordbrukarnas föreningsrörelse i några orter. Ett exempel är Skanek, som med huvudkontor i Malmö förutom slakterirörelse bedriver charkuteri- och konservertillverkning i bl a Tomelilla och Ystad. I Lunnarp är Skånemejerier representerat med ett imponerande mejeri. Livsmedels- och förädlingsindustrin gjorde som nämnts sitt definitiva intrång i Simrishamns kommunblock under den senaste tioårsperioden genom etableringen av Felix Fjäderfäfabrik och Corn Products.

Metall- och verkstadsindustrin har den största andelen av de totala antalet industrisysselsatta i Skåne. Branschen består inte av någon homogen grupp företag. Här finns företag av mycket olika storleksklasser, produktionen per anställd varierar kraftigt och expansionen är mycket olika i olika grupper av företag. Metall- och verkstadsindustrin har avsevärt mindre betydelse i Skåne än i övriga Sverige och har dessutom under 60-talet expanderat lång-

sammare. Den genomsnittsliga företagsstorleken i branschen är mindre än i övriga riket (54 resp 76 anställda). Denna industrigren är emellertid Sö Skånes mest expansiva. Under 5-årsperioden 1960-1965 ökade antalet anställda från ca 2 800 till 2 900. Antalet sysselsatta i Ystad och Simrishamn är av ungefär samma storlek, då man i den senare orten ökat från 500 till 700 anställda och i den förra gått tillbaka från ca 1 000 till 800 anställda. Den övervägande inriktningen är lantbruksmaskiner och specialmaskiner för olika industriella ändamål. Simrishamns gjuteri och Ottoverken i Borrby är några exempel på det senare. I Skurup är Skurupsverken dominerande tillsammans med ett antal mindre företag i branschen.

Läder- och gummiindustrin har i regionen en särpräglad profil i garveriföretaget Ehrnbergs Läder. Skåne hade tidigare en omfattande skoindustri, vars många nedläggningar under senare tid exemplifierats med AB Svenska Skolästfabriken i Järrestad, där ca 250 blev arbetslösa under 1967.

Den svenska gummiindustrin har sin tyngdpunkt förlagd till Skåne-provinsen, där den numera är samlad i Trelleborg-Tre Tornkoncernen som har legotillverkning bl a i Tomelilla. Regnkappstillverkningen har med dotterbolaget Akvarex flyttats till Ystad.³⁾

Inom läder- och gummiindustrin har sysselsättningen som helhet minskat under en lång tid och utvecklingen mellan 1967-72 kommer att ligga avsevärt lägre än genomsnittet för Skånes industri.

Textil- och konfektionsbranschen är regionens tredje största bransch och har liksom nedan nämnda branscher sin produktion ganska jämnt fördelad i de olika kommunblocken, ofta i små orter i den vidsträckta regionen. Textilbranschen är känslig för utlandskonkurrens

3) Tillverkningen i Tomelilla numera nedlagd. Även Akvarex har upphört. I dess lokaler tillverkar numera Trelleborgs Gummi skyddskläder.

och utvecklingen förväntas bli svag. Förutom Persöner i Ystad, som bl a är landets största företag för sortering och bearbetning av textilavfall, är branschen inte representerad av några större enheter.

Trä- och pappersindustrin är i området framför allt företrädd av den expanderande förpackningsindustrin, där dotterbolag som Ivers Lee i Kivik och Dixie Cup i Ystad kan nämnas. Trä- och möbelindustrin är representerad av ett antal små företag med bl a Gärsnäs som centrum.

Den grafiska industrin är helt koncentrerad till Ystad, medan jord och sten och kemisk industri är dåligt representerade i regionen.

Många småföretag

Industrins storleksstruktur i Skånelänen avviker inte mycket från motsvarande struktur i riket. Såväl företag med mindre än 50 sysselsatta som företag med över 1 000 sysselsatta är emellertid något överrepresenterade. Regionalt i länen varierar strukturen. Mest småindustri betonat är Sö Skåne med ca hälften av de sysselsatta i företag med under 50 sysselsatta.

I nordvästra och sydvästra Skåne är ca 1/3 av de sysselsatta anställda vid företag med över 1 000 anställda medan Sö Skåne saknar företag av denna storleksordning. Uppskattningsvis fanns 1967 ca 5 företag med 200-500 anställda, ett tiotal med 100-200 anställda, ca 15 med 50-100 anställda, några hundratal med 11-20 resp 1-10 anställda i regionen.

Små sysselsättningsförändringar i industrin

Mellan 1960 och 1965 var industrisysselsättningen i regionen nästan oförändrad och mellan 66/68 minskade den troligen något i samband

med lågkonjunkturen för att sedan dess åter öka något. Enligt länsplanerarnas beräkningar skulle denna region vara den enda i Skåne som fram till 1980 ej skulle behöva arbetskraftstillskott utifrån till någon industriell expansion.

För perioden 1963/1968 finns i LP-70 uppgifter om antalet nyetablerade och nedlagda företag. Antalet sysselsatta i M-länsdelen av regionen vid nedlagda företag under denna tid var 309 stycken i 25 företag. Under samma tid erhöll 260 personer anställning i de under perioden 7 nyetablerade företagen.

3.4 SKÅNES FRAMTID SOM DEN SPEGLAS I PLANER OCH PROGNOSE

SV Skåne kommer enligt alla prognoser och planer att fortsätta växa. I Länsprogram 1970 för Malmöhus län beräknar och planerar man för en befolkningsökning i Malmö-Lundområdet fram till 1980 på 106 000 personer. Nämnas kan då att den totala ökningen i hela länet förväntas bli 126 000.⁴⁾ Många omfattar visionen om det framtida Örestad: ett sammanhängande urbant område på båda sidorna av sundet. Denna vision formulerades på följande sätt av en av våra intervjupersoner:

Öresundsregionen är den enda stora region som något så när kan motsvara jättesatsningarna i Europa. Stockholmsregionen med 1,3 milj, Göteborg med 700 000 och Helsingfors med lika många innevånare räcker inte. Öresundsregionen med den här något skeva avgränsningen har 2,6 milj. Hamburg har 2 miljoner. London 8-9 miljoner och Paris ungefär detsamma och Rånstätt i Holland ungefär 5 miljoner. Stockholm, Oslo och Helsingfors räcker inte på något sätt jämfört med de kontinentala jättereionerna. De ligger dessutom perifert. Öresundsregionen är Nordens enda chans att konkurrera. Så jag tror att Öresundsregionen kommer att expandera mycket kraftigt. Genom att man har flera gamla

4) I Länsplanering 74 för M-län har prognosen för den totala befolkningen i SV Skåne 1980 nedjusterats från 540 000 till 492 000. Samtidigt har man uppjusterat motsvarande siffror för SÖ Skåne från 48 400 till 50 200.

stadskärnor så kan man bygga en flerkärnig storstadsregion. Det kan bli mycket trevligare att bo i en sådan. Dessa knyts samman med snabba kommunikationer. Bron Malmö-Köpenhamn och tunneln Helsingborg-Helsingör är nödvändiga kommunikationslösningar för att knyta regionen samman. Så dom kommer. Jag tror också att man anlägger en storflygplats på Saltholm. Vi gjorde en prognos och kom fram till att Örestadsregionen skulle få ungefär 4 miljoner innevånare år 2000.

(Tjänsteman på Öresundsrådet)

Koncentrationen till Örestadsregionen försvaras främst utifrån utrikes- och handelspolitiska skäl.

Örestadsregionen är nödvändig ur konkurrenssynpunkt. Skandinavians största hamn ut- och inskeppar 11 miljoner ton, Köpenhamn 7 miljoner, Malmö 4 miljoner och Helsingborg 3 miljoner. Sätt det i relation till Antwerpen med sina 15 miljoner så ger det vissa proportioner.

Jag var där nere för att se på baksidan av en bakvänd och konstig planering. Jag tittade på deras milslånga etableringar av kemisk industri. Det var en ohygglig upplevelse, en fullständig skandal. Då lever vi i en idyll.

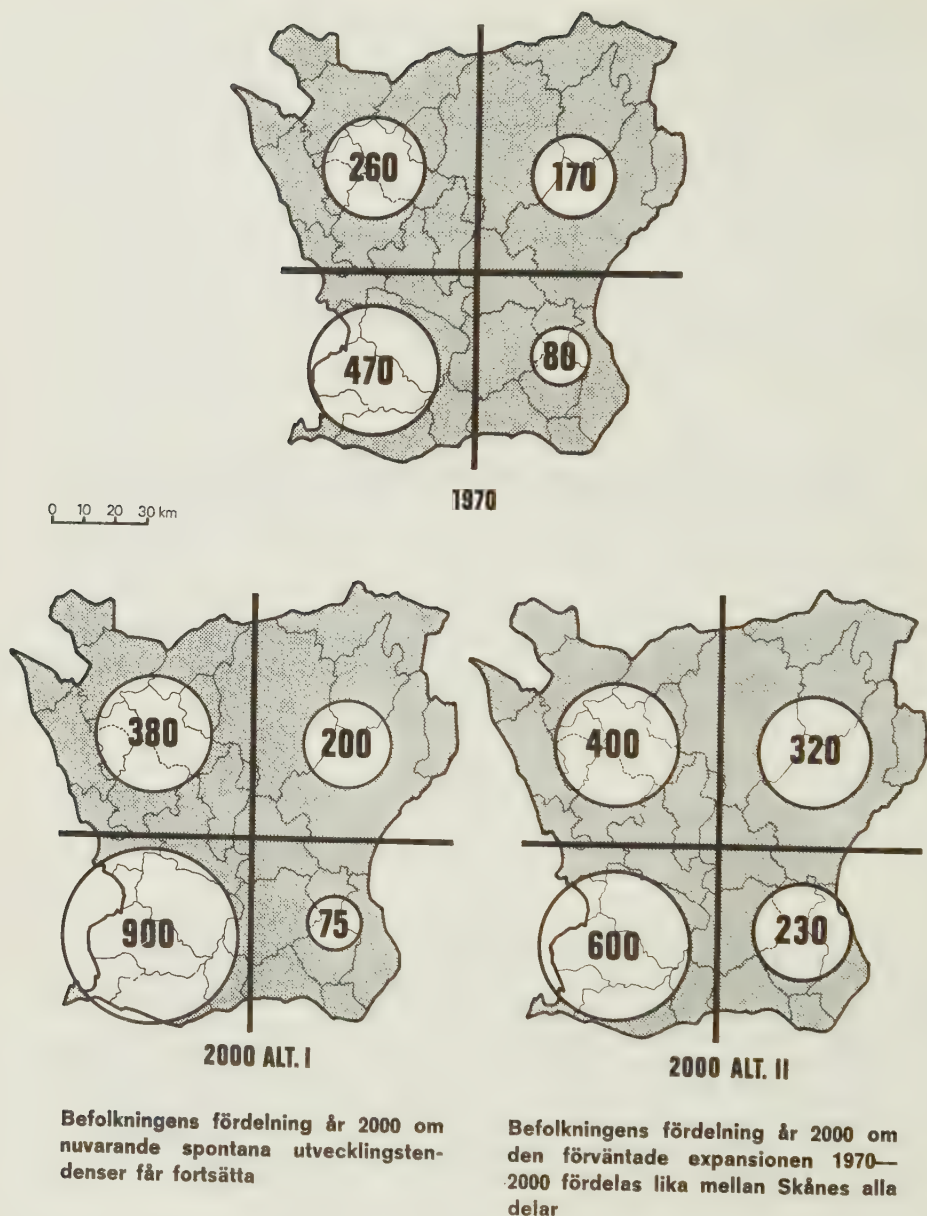
(Länstjänsteman)

I sin sammanfattning av Länsprogram 1970 påpekar länsstyrelsen i Kristianstad Län farorna med en obalanserad utveckling i Skåne.

Det är risk att det uppstår en alltför tätbebyggd yta i Malmö/Lundregionen. Nackdelar uppstår då i form av trafikproblem, knappa fria ytor och en otillfredsställande samhällsmiljö med brist på utrymmen för nya behov. Samtidigt har folkmängden minskat i SÖ Skåne och det kan få allvarliga verkningar för arbetsmarknaden och servicen. Det är därför önskvärt, menar de båda länsstyrelserna, att expansionen blir jämnare fördelad i hela landskapet.

(Sammanfattningen av Länsprogram 1970, Kristianstad Län, sid 15)

För att illustrera dessa tankegångar återfinns en figur som visar den nuvarande befolkningsfördelningen, samt den prognosticerade befolkningsfördelningen fram till år 2000.



Figur 3.7 Befolkningsfördelning i Skåne år 1970 och år 2000 (1000-tal inv).
(Källa: Sammanfattningen av Länsprogram 1970, Kristianstads län, s 13)

Inga planer sträcker sig dock längre än till 1980, varför vi avslutar avsnittet med att ur länsprogrammen plocka fram prognoserna fram till 1980.

	<u>1965</u>	<u>1980</u>
Sydvästra Skåne:	405 600	558 200
Sydöstra Skåne:	84 600	79 400

Figur 3.8 Befolkningsprognoser för SV och SÖ Skåne.⁵⁾

5) Motsvarande siffror i Länsplanering 74 är för Sydvästra Skåne 1980 492 000 och för Sydöstra Skåne 81 800.

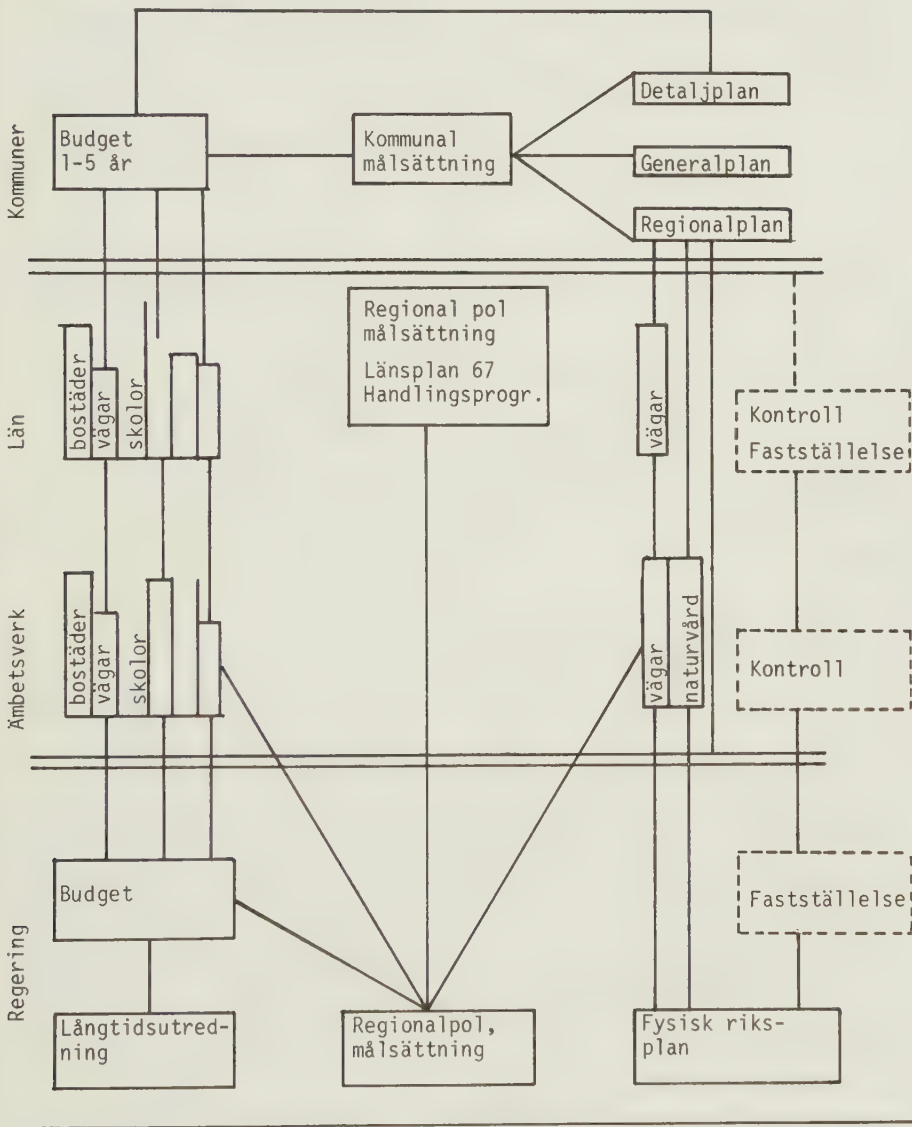
3.5 FRÅN OMEDVETEN TILL MEDVETEN REGIONALPOLITIK

3.5.1 Framväxten av en regionalpolitik

Mot slutet av 50-talet började de regionala problemen komma i förgrunden. Man kunde iakttaga en ojämn regional utveckling. Detta var priset för en ekonomisk politik vars mål var ett effektivare resursutnyttjande och en ökad ekonomisk tillväxt. Innan respondenterna redogör för konsekvenserna av den framväxande regionala planeringen skall vi kortfattat återge huvuddragen för denna planering. Framställningen följer i sina huvuddrag statsmakternas egen uppfattning så som den kommer till uttryck i skrift.

Huvuduppgiften för den regionalpolitiska planeringen är att bestämma vilken geografisk fördelning av de rörliga resurserna arbetskraft och kapital som samhället bör eftersträva för att den ekonomiska tillväxten skall fördelas så jämt som möjligt över landet. Den har sin upprinnelse i 1947 års lokaliseringsutredning. Dess uppsatta mål var full sysselsättning och en optimal fördelning av näringslivet för att nå snabb ekonomisk tillväxt. Medlen koncentrerades till upplysning och rådgivning samt finansiell stimulans till företagsamhet. Men lokaliseringspolitiken representerade ett alltför snävt synsätt för att lösa problemen. Det saknades en helhetssyn på den ekonomiska och sociala utvecklingen inom olika geografiska områden. I stället skulle samhället styra tillväxtprocessen genom en mer systematisk och planerad uppbyggnad av infrastrukturen. Dess uppbyggnad, kvalitativa nivå och funktionssätt antogs bestämma en regions attraktionskraft på industri och andra företag. Detta krävde en samordning av den ekonomiska, sociala och fysiska planeringen. Och för närvarande är en planeringsapparat under uppbyggnad, som kan sägas återspegla samhällets ökade ambitioner på detta område. Ett grundläggande drag i denna är att infrastrukturen skall byggas upp med en sektorövergripande planering, dvs planeringen inom olika sektorer skall samordnas.

De viktigaste formerna för den sektorövergripande planeringen är en central ekonomisk planering, en fysisk riksplanering och en regionalpolitisk planering. De former denna övergripande planering har fått återges i figuren nedan.



Figur 3.9 Nyare former för sektorsövergripande planering (Källa: G Svensson, B Thufvesson, 1971, sid 74)

Grundtanken bakom den regionalpolitiska planeringen är att hela Sverige ej kan utvecklas. Statens insatser skall därför koncentreras och den långsiktiga planeringens viktigaste uppgift blir att dra upp riktlinjerna för denna satsning. Som ett led i denna planering ingick Länsplanering 67, som kan sägas vara en försöksplanering med lokaliseringsspolitisk inriktning. Av den skulle framgå vilka orter som de lokaliseringsspolitiska insatserna skulle koncentreras till. Den resulterade i en regionalpolitisk målsättning för varje kommunblock uttryckt i befolkningstal för 1980.

En andra etapp i planeringen var Länsprogram 70. I denna skulle de praktiska konsekvenserna av Länsplanering 67 dras. Man skulle ange de samhällsinvesteringar som behövdes för att orter och regioner skulle nå målen i Länsplan 67. Det innebär en skärpning av prioriteringarna, vilken skall mynna ut i ett regionalpolitiskt handlingsprogram för hela landet. Till detta program tog sedan riksdagen ställning 1972. För närvarande pågår en tredje etapp, Länsplanering 74.

3.5.2 Värderingar i regionalpolitiken

En viktig följd av urbaniseringen och strukturomvandlingen under 50-talet var den växande insikten om att många lokala problem blivit regionala. Några forskare konstaterade att hela regionen uttunnats ungefär samtidigt som man började uppmärksamma den statliga planeringens "oavsiktliga regionala effekter". Dessa omvandlingsprocesser har brutit ned gamla gemenskaper och har efterhand bidragit till aktiveringen av en debatt om nya värderingar kring rättvisa, decentralisering, medinflytande, jämlikhet och mänsklig miljö under 60-talet.

Dessa tendenser bidrog till uppkomsten av ett parlamentariskt tryck varigenom utredningar och forskning kring dessa problem initierades. Några av departementens viktigaste arbetsuppgifter har varit

att initiera och organisera kommittéer för utredningar i avsikt att kartlägga olika utvecklingstendenser och mot denna bakgrund formulera olika handlingsalternativ.

Efter en genomgång av några sådana utredningar om och kring regionala problem kan vi identifiera några ledstjärnor för den regionala politiken i Sverige under 60-talet. Följande nyckelord förefaller centrala:

EKONOMISK TILLVÄXT
JÄMNARE NÄRINGSGEOGRAFISK SPRIDNING
BALANSERAD NATURVÄRD
ÖKAD JÄMLIKHET MELLAN MÄNNISKOR I
OLIKA DELAR AV LANDET

Figur 3.10 Några "officiella" värderingar i regionalpolitiken.⁶⁾

Den regionalpolitiska grundvärderingen om ökad jämlikhet har sin bakgrund i de allmänt uppfattade skillnader i "levbarheter" som finns i ytterlighetspolerna storstad och glesbygd. Man tycks vara överens om att detta är något negativt som man bör avlägsna sig ifrån. Men vilka klyftor betraktas som acceptabla respektive o-acceptabla? I vilken utsträckning kan skilda ojämlikheter anses kompensera varandra? Vilka komponenter och vägningstal skall ingå i ett tekniskt operationellt levbarhetsindex? Liknande frågor om

6) Detta avsnitt är till stor del ett komprimerat referat av Samuelssons artikel "Reflexioner kring värderingsproblematik och regionalpolitik i en rapport från ERU: Regioner att leva i (1972)

hushållens levnadsvillkor i olika regioner är föremål för analyser inom ERU. Utan en närmare analys av de inkonsistenser som finns mellan de ovan angivna värdepremisserna kan konstateras att de restriktioner som övriga värderingar lägger på jämlikhetstänkandet medför vissa specificeringskrav. Följande resonemang hos Samuelsson rimmar väl med de föreställningar som länsplanerare givit uttryck åt vid våra intervjuer: "till levbarheten hör också ett betydande mått av valmöjligheter ifråga om utbildning, yrkesval, arbetsgivare och arbetsuppgifter. Denna tillgång till alternativ gäller inte enbart den enskilde utan också familjen. Valmöjligheterna måste med andra ord finnas samtidigt geografiskt åtkomliga för ett antal människor i olika åldrar och med olika intressen och krav på sig, därför att dessa enheter i familjen är politiskt "delbara". De upplever en eventuell delning som en mycket kraftig begränsning av en primär valfrihet. Detta betyder - beroende på vilka reseavstånd som under olika förutsättningar kan betraktas som acceptabla - till syvene och sist en hög värdering av ganska betydande befolkningskoncentrationer. Ty vid dessa glesvärden försvinner en del av de antydda valmöjligheter". (op cit, s 236)

Man har börjat skilja på offensiva åtgärder i expanderande regioner och defensiva i retarderande. Detta behöver inte nödvändigtvis innebära att man anser att retarderande regioner inte skulle vara åtkomliga för offensiva åtgärder utan tycks snarare vara en eftergift för tillväxtmålet: vissa måste flytta trots eventuell åtkomlighet eftersom det vore för dyrt att splittra åtgärder inom och mellan regioner. I stället måste en koncentration åstadkommas till och inom vissa regioner. Krasst uttryck innebär denna tolkning att levbarheter får åstadkommas och åstadkommes bäst i en utsträckning som den ekonomiska tillväxten tillåter. Vi skall nöja oss med två citat för att belysa det förda resonemanget. Först från inrikesministerns lokaliseringsproposition. Där sägs det om regionalpolitikens mål:

En förstärkning och vidareutveckling av regionalpolitiken måste med kraft inriktas på att åstadkomma en sådan fördelning av välståndet att människor i olika delar av landet får tillfredsställande ekonomiska, sociala och kulturella förhållanden.

Därefter skisseras de strukturförändringar som nämndes i början av detta avsnitt och man når fram till följande slutsats:

Det är en viktig uppgift att underlätta denna fortgående omvandling, som är ett oundgängligt led i den ekonomiska tillväxtprocessen. För ett land som vårt med dess omfattande utrikeshandel är det en särskilt angelägen uppgift att verka för en effektiv struktur inom exportindustrin och den importkonkurrerande hemmamarknadsindustrin.

(KMjt:s prop nr 75:1970, s 186)

Följande kan läsas i en utredning om Arbetsmarknadsverket och Arbetsmarknadspolitikern:

Stränga restriktioner måste vidare gälla för de sysselsättnings-skapande åtgärderna. Risk finns nämligen för att de kan minska den rörlighet som på grund av arbetskraftsbrist inom stora geografiska och branschmässiga områden är samhällsekoniskt önskvärd och därmed förhindra potentiella produktivitetsvinster.

(SOU 1969:49, s 61)

Låt oss avsluta detta stycke med att citera en kritiker som helt underkänner det ekonomisk-politiska tänkandet på officiellt håll i Sverige under de senaste femton åren med dess föreställningar om "produktiva och mindre produktiva" regioner, om olika regioners "naturliga" förutsättningar och om den faktiska utvecklingen som mätare och bevis på en regions ekonomiska livskraft. Utifrån den officiella ideologin tycker sig Jörn Svensson kunna definiera tänkandet så här:

Arbetslösheten är ett uttryck för bristande "naturliga" förutsättningar att behålla en folkmängd av hittillsvarande omfång. Ur effektivitetssynpunkt är det därför riktigt att man flyttar folk till de regioner som visat större "livskraft". Det finns en naturlig tendens till koncentration av ekonomisk aktivitet

till ett fåtal stora centra. Regioner av avlägsen perifer typ drabbas negativt av denna tendens. Men detta ökar den totala effektiviteten.

(Ur Konkret, maj 1969)

Målen i regionalpolitiken kan inte mekaniskt härledas ur de värdepremisser som skisserats. I likhet med de grundläggande värderingarna har målen utvecklats ur sociala processer mellan olika koalitioner av organisationer och grupper, vilket kan förklara att de regionala jämlikhetsföreställningarna under olika tidsskeden varit mer eller mindre "sovande". Under senare tid har dock en öppen debatt om de regionalpolitiska målen och därmed olika handlingslinjer hållits. Följande typ av frågor har bl a aktualiserats:

- vilka orter skall vi satsa på? Varför?
- på vilka områden skall satsningar ske?
- vilka orter måste vika?
- vilka orter skall hållas tillbaka?

Inom ramen för de värdepremisser som formulerats kan vi härleda målföreställningen att en ytterligare tillväxt av de tre storstadsregionerna skall undvikas eller åtminstone kraftigt försvåras och att en inomregional koncentration inom ett antal utvecklingsbara regioner bäst överensstämmer med dessa premisser. Hur de ovan formulerade målsättningsfrågorna besvaras beror på de värderingar och verklighetsföreställningar som finns hos beslutsfattare. Allt eftersom man besvarar frågor som hur har utvecklingen varit, vad händer utan styrmedel, hur påverkbar är utvecklingen och vilka medel är lämpliga kan en mjuk och en hård strategi urskiljas. I det senare fallet förekommer en stor tilltro till selektivstyrning och planhushållning och en pessimism om den kommande utvecklingens förmåga att "sköta sig själv". Enligt denna linje kommer ett antal orter att utpekas för vidare satsningar. Den mjukare strategin litar till mer generella medel och marknadsstyrande ingrepp. Man väntar och ser hur olika regioner reagerar på stimulans och litar till detalj-

styrning. (Jfr. Samuelsson, 1972, sid 237)

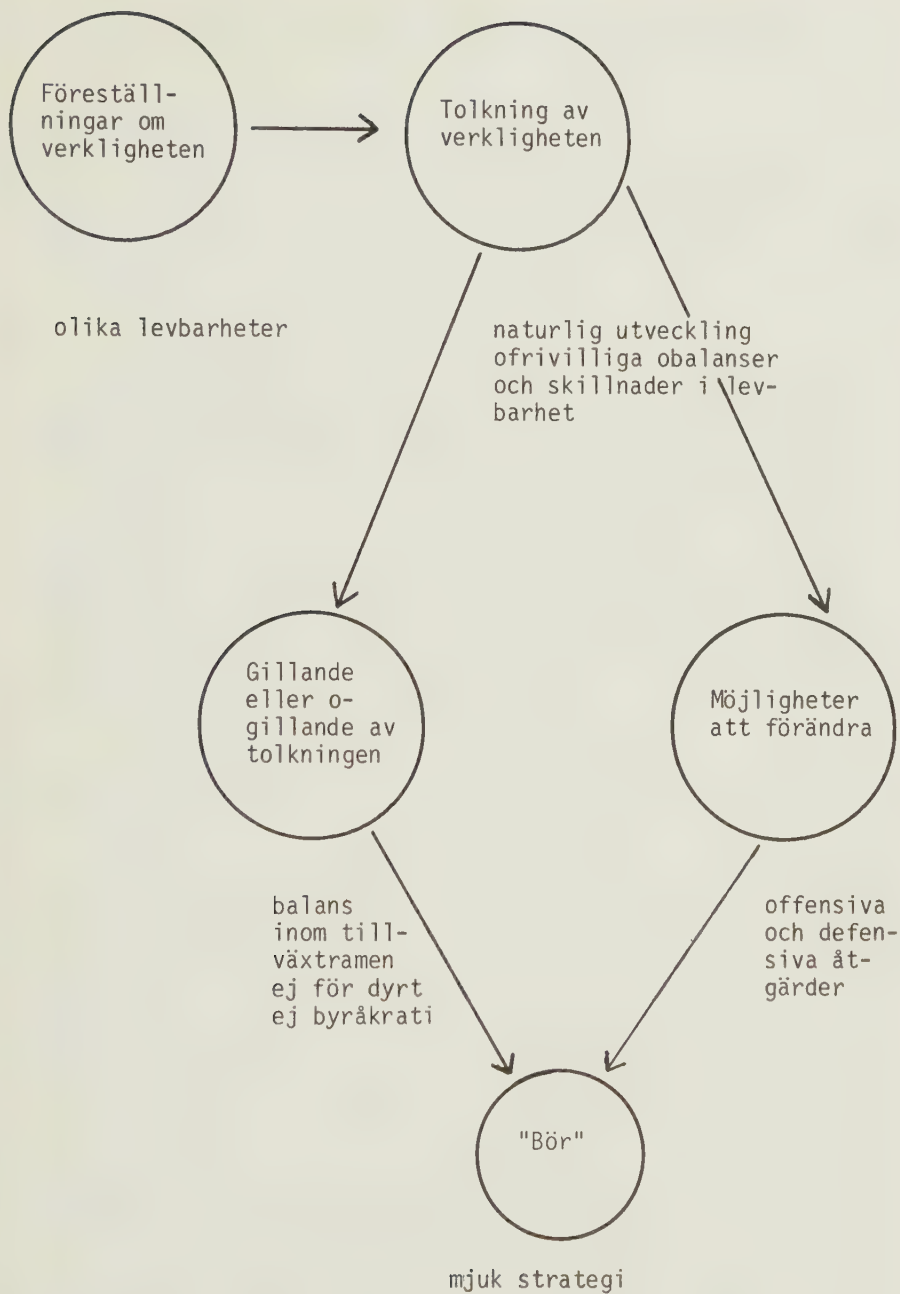
Om den hårda strategin följs blir dirigeringskraft av arbetskraft och befolkning tillsammans med en hård dirigeringskraft av företagen ett realistiskt alternativ. Frågor som förbud mot inflyttning till storstäder och en omfördelning av bostadsbyggandet kan aktualiseras. Men dessa medel medför samtidigt en känslighet för detalj avvikelser och en ställt reglerad byråkratisk apparat blir nödvändig. Denna ambition tycks dock ej ha någon större förankring i de styrande koalitioner. Genom ett uppdrag i en nyligen tillsatt styrmedelsutredning har vi själva blivit medvetna om den försiktighet varmed restriktiva styrmedel diskuteras (ex vis etableringskontroll och/eller avgifter) dels mot bakgrund av oöverskådliga bieffekter och dels mot bakgrund av den ideologiska ram som skisserats i det föregående. Den mjuka strategin har också vunnit mest gehör vilket inneburit att ambitionerna blivit mer moderata. De målsättningar och medel som använts har vuxit fram ur en process inom ramen för det "ideologiskt tillåtna, tekniskt möjliga och det politiskt acceptabla". (op cit, s 238)

De medel som anvisats kanske blivit mindre "effektiva" men samtidigt har de hela tiden som en kombination av medel hållit sig inom en ganska vid och opreciserad ideologisk ram. Med en filosofi av övertalning, lockelser och övertygelser i kombination med en uppbyggnad av infrastrukturen har man velat påverka olika regioners "konkurrenskraft", varvid man med en förbättring av kommunikationerna vill söka möjliggöra en spridning av sysselsättningen kring fasta bostadsorter. (Jmfr op cit, s 239). Statsmakternas viktigaste instrument för en styrning av den regionala utvecklingen har varit ett ramsystem uttryckt i befolkningsramar och ortsklassificering. Vi skall avsluta detta avsnitt genom att citera en experts syn på regionalpolitikens mål och medel:

Sammanfattningsvis kan konstateras att regeringens förslag till ny miljö- och regionalpolitik i första hand innebär en rad väsentliga målkonkretiseringar. Detta gäller såväl miljöpolitiken som i den fysiska riksplanen ett synnerligen betydelsefullt planeringsinstrument, som i regionalpolitiken som i arbetet på befolkningsramvärden och ortsklassificering nått liknande förtydliganden. Regeringens förslag på dessa punkter har i skrivande stund inte riksdagsbehandlats, men åtskilligt tyder på att de partibundna skiljelinjerna i dessa frågor inte är avgörande stora. Inte heller syns regeringens aviseringar av förstärkta och delvis ändrade regionalpolitiska medel vara alltför kontroversiella. På det hela taget utgör förutskickade åtgärdsförslag "naturliga" utvecklingar av den regionalpolitik som bedrivits sedan 1965 och som dels gått ut på att skapa förbättrade industrimiljöer i olika delar av landet, dels inriktats på statligt stöd till enskilda företag. Möjligen kan sägas att prop 1972:111 visar på ett alltmer ökande statligt intresse för den regionalpolitik som i första hand gått ut på att skapa gynnsamma betingelser för industriell verksamhet, och först i andra hand riktar sin stödverksamhet mot enskilda företag.

(Lindström, 1972)

Vår teoretiska utgångspunkt är att det inom varje system finns "språk" som avspeglar förhållanden och problem i den omvärld som systemet interagerar med. Dessa föreställningsramar, verklighetsuppfattningar och hypoteser om samband mellan mål och medel samt hypoteser om vilken repertoar som står till buds kan, när det gäller den "officiella" regionalpolitikens värderingar och åtgärder, spjälkas upp på följande komponenter:



Figur 3.11 En tolkning av den "officiella" regionalpolitiken

3.5.3 Tätortsplanering i Kristianstad län

Som nämndes ovan syftar planeringen till en prioritering av de orter till vilka samhällets insatser skall koncentreras. Uppgiften lades på länsstyrelserna, vilka på ett tidigt stadium sammanställde uppgifter om de olika orterna. Vissa generella regler sattes upp varvid man nådde ett resultat, som ifrågasatte om man verkligen skulle satsa på alla orter. Självklart skapade detta problem.

Tidigare hade en viss tätort varit huvudstad i den kommunen och de hade satsat och byggt upp den. Det fanns kommuner som hade tre eller fyra sådana tätorter, där man hade politiska beslut på att man skulle satsa precis lika mycket på varje. Det är ju så att man inte tror att man ska kunna utveckla alla dessa småorter på Österlen så att de blir stora och attraktiva som bostadsorter, serviceorter och kommersiella centrum. Då är man tvungen inte minst av ekonomiska skäl att koncentrera sig på vissa och försöka bygga upp dessa. Det är de svåraste diskussionerna som äger rum i en sådan här långsiktiga planering. Vilka tätorter ska man satsa på?

(Länsarkitekten i Kristianstad län)

Länsstyrelsen i Kristianstad län skickade till kommunerna en lista över de gjorda prioriteringarna. I den hade man utgått från befolkningstalen 1965 och 1980. Hänsyn hade även tagits till bostadsproduktionen 1960-1966, antal förvärvsarbetande befolkning 1965 samt antal företag med mer än 10 anställda. I bedömningen ingick även skolväsendet och allmänna överväganden av service och infrastruktur (vatten och avlopp, kommunikationer, sjukvård och socialvård). 30 orter undersöktes och sorterades i tre grupper. Inom parentes har angetts orter inom Sö Skåne:

- 1 Sådana orter som kommer att växa och där man från det allmänna på alla sätt bör stödja detta. (Simrishamn och Tomelilla)
- 2 Konsolideringsorter där man inte kan vänta sig någon större utveckling, men där det gäller att bibehålla den service som finns. (Borrby, Gärsnäs, Hammenhög och Kivik)
- 3 Avfolkningsorter där det framför allt gäller att förhindra en

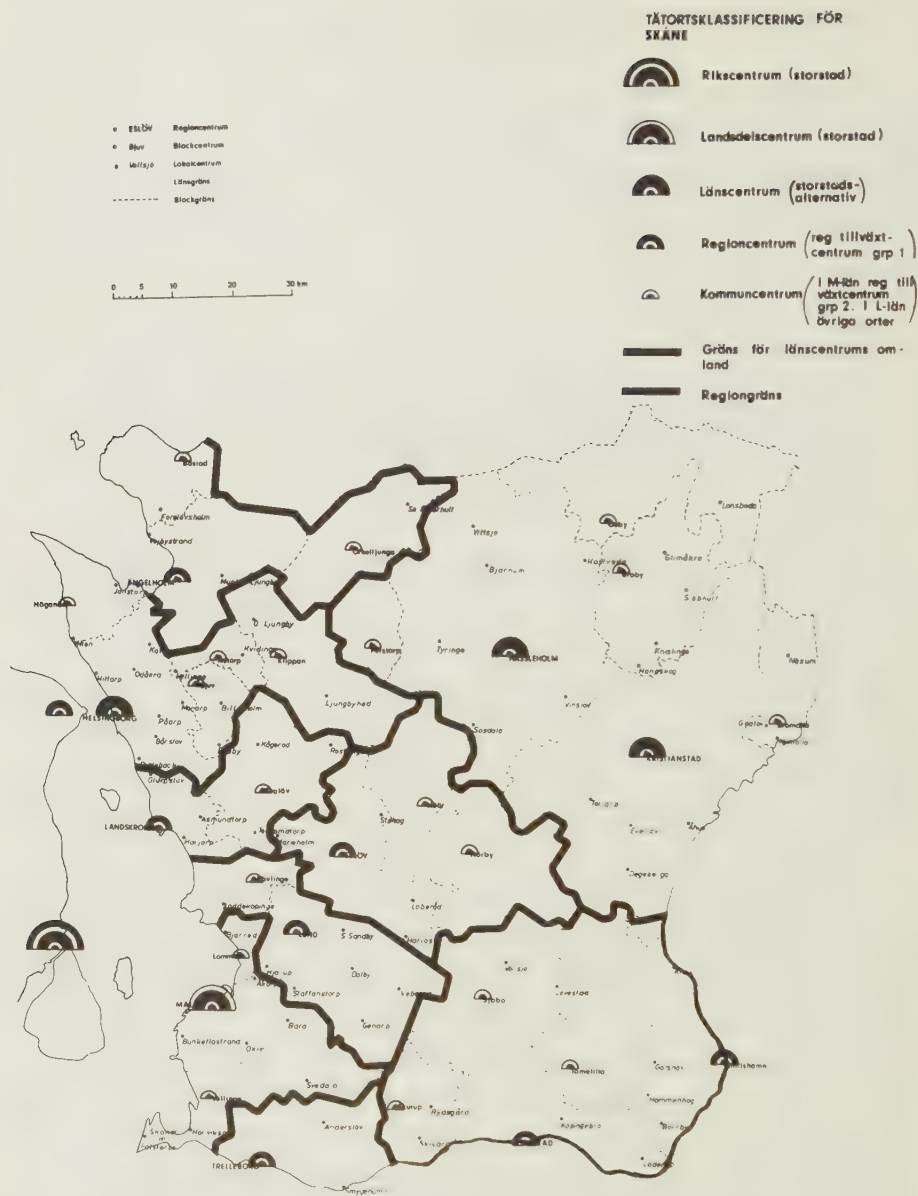
bebyggelseförslumning. (Övriga)

Denna indelningsgrund ligger bakom försöken att styra samhällets infrastrukturuppbyggande insatser. En effektiv styrning kräver att indelningsgrunden accepteras av berörda parter och man ser ogärna att t ex företag etablerar sig i andra orter än de som ska expandera.

Sådana industrier som inte av naturresursskäl måste ligga på en viss fläck vill man ju ha i närheten av sådana orter, som vi kallat utvecklingsorter. Mycket beroende på att de som arbetar i företagen vill att barnen ska ha skolmöjligheter, kulturella möjligheter för att det ska bli en bra bostadsort.
(Länsarkitekten i Kristianstad län)

Direktiven från inrikesdepartementet gick ut på att länsstyrelserna skulle indela orterna i fem kategorier: storstäder, storstadsalternativ, regionala tillväxtcentra, serviceorter i glesbygder och övriga orter. I Kristianstads län betraktades Kristianstad-Hässleholmsregionen som ett storstadsalternativ. Regionala tillväxtcentra blev Simrishamn och Ängelholm. I Malmöhus län avvek man från direktiven genom att laborera med två nivåer av regionala tillväxtcentra.

Enligt länsplanen och länsprogrammet bör bebyggelsen i länet grupperas kring regioncentra. Dessa är, förutom Malmö, Lund och Helsingborg-Landskrona, Trelleborg, Ystad och Eslöv. Dessa fyra regioncentra bör enligt länsstyrelsens mening föras till en särskild grupp regionala tillväxtcentra, benämnd tillväxtcentra nivå 1. Även länets kommunblockcentra som inte är regioncentra har enligt länsplanen funktionen som regionala tillväxtcentra. De bör enligt länsstyrelsens mening föras till en särskild grupp tillväxtcentra, benämnd tillväxtcentra nivå 2. Denna grupp omfattar Höganäs, Bjuv Svalöv, Kävlinge, Lomma, Vellinge, Skurup, Sjöbo, Hörby och Höör. Av dessa bör från allmänna regionalpolitiska synpunkter eller från arbetsmarknads- och servicesynpunkter speciell uppmärksamhet ägnas Höganäs, Skurup, Sjöbo, Hörby och Höör. I Figur 3.12 återges den föreslagna tätortsklassificeringen för hela Skåne.



Figur 3.12: Tätortsklassificering för Skåne (källa LP70 - M-län fig. 3.2)

Det kan vara intressant att avstämma dessa förslag mot inrikesdepartementets förslag till definitiv ortsklassificering från juni 1971. Den viktigaste förändringen för Sydöstra Skånes del av att Simrishamn ej erhöll status som regionalt tillväxtcentra. Departementet uppvaktades dock i frågan och då riksdagen fastslog klassificeringen blev Simrishamn åter regionalt tillväxtcentra.

3.5.4 Fördelningen av den knappa kakan

Vid flera intervjutillfällen påpekades de onda cirklar som uppstått i samband med samhällsplaneringen. En riksdagsman uttryckte saken så här:

Vi tjuatar om det och interpellerar hos inrikesministrar om lägenheter, väginvesteringar och gymnasiet i Simrishamn. Från centralt håll säger man att när ni har tillräckligt med elever skall ni få ett gymnasium. Då säger tjänstemännen och läkarna som vi hoppas få dit: "har ni något gymnasium där?" och när vi inte har det drar de tillbaka sin ansökan och kedjereaktionen blir att det inte heller blir ett tillräckligt barnunderlag; trafikintensiteten blir något lägre vid mätningar vilket leder till minskade väganslag och sämre vägar vilket stöter bort nya företag osv.

Från kommunalt håll var man ofta förbittrad över den statliga bostadstilldelningen. Normann (1972) har i samband med en rapport om den statliga bostadskvoteringen genomfört en intervjuserie i Kristianstad län. Innehållet i följande citat från denna rapport (sid 56-57) stämmer väl överens med våra egna observationer och slutsatser:

Landshövdingen i Kristianstad län berättar:

"Bostadstilldelningen är utan tvekan en av de viktigaste faktorer som styr näringslivets utveckling. Det har dock sagts att tilldelningen av bostäder ej får vara ett lokaliseringsinstrument - bostäderna skall ledas dit där behoven finns. Detta är ett politiskt beslut som upprepas i statsverkspropositionen varje år."

"Vårt verkligt stora problem är hur mycket vi får till länet

totalt. Jag har starkt upplevt från början att Kristianstad län inte fått tillräckligt stor pott. Från min synpunkt är detta det centrala problemet...Maktpolitiska faktorer kommer väl till syvende och sist med, även om länsplan 1967 är en viss stomme."

"Utan tvekan har man på länsnivå på de flesta håll en klar ambition att öka länets utvecklingstakt. Man strävar efter att hålla goda kontakter med industrin. Från landstingets sida är man också av olika skäl intresserad av att öka utvecklingstakten - bl a för att öka skatteunderlaget."

"En fråga som flitigt diskuterats gäller i vilken mån dels lokalpolitiska och dels partipolitiska hänsyn spelar någon roll vid fördelningen. Från olika håll - representerande de flesta av de instanser som vi diskuterat i denna rapport har både åsikten att sådana faktorer är mycket väsentliga och att det inte spelar någon roll förfäktats. Å ena sidan har man sagt att det bedrivs "byapolitik" i parlamentariska nämnderna (länsbostadsnämnden och planeringsrådet). Andra har påpekat den djupa kunskap och länet och dess problem som de i råden ingående personerna har och den därav följande "objektiva" fördelningen. Vi kan i varje fall konstatera att de delar av länet som förefaller vara något underrepresenterande i dessa råd knappast har blivit särskilt gynnade vid fördelningsbesluten."

Skall framtiden uppfattas som ett prognosproblem?

Länsplanering 67 innebar en chock för många i Sö Skåne. Dess prognoser pekade på en befolkningsminskning fram till 1980-talet. Vetenskapen om att dessa prognoser skulle ligga till grund för områdets planering skapade berättigad oro.

Vi har haft anledning att beakta utvecklingen på Österlen. Inte minst då det gäller att göra upp prognoser och när det gäller att fördela resurser som länet får.

(Länsarbetsdirektören i Kristianstad län)

Tidigare hade länsstyrelsen i Kristianstad län haft en positiv syn på utvecklingen inom Sö Skåne. Även invånarna i Österlen vilade sig på trygga förväntningar om att utvecklingen skulle vända. Politikerna och administratörerna bedrev en "löftespolitik" som inte

var kostsam men desto mer smärtsam då uppvaknandet skedde genom Länsplan 67. Bedriven utmed de nya direktiven från staten visade denna inga tecken på att utvecklingen skulle vända före 1980.

Det är ingen tvekan att vi planerar för en fortsatt vikande befolkning fram till 1980. Och det tilldelas resurser efter det. Vi tror för närvarande att det finns för mycket folk på Österlen.

(Länsarbetsdirektören i Kristianstad län)

"Planeringen är passiv till sin grundkaraktär"

Statens syn manifesteras ofta i målsättningar som att maximera bruttonationalproduktens tillväxt, utnyttja produktionsresurserna på effektivast möjliga sätt och göra den gemensamma kakan större. I nära anslutning till den liberala ekonomiska teorin tror man att det bästa sättet att allokera samhällets produktionsresurser är att understödja "näringslivets" spontana utveckling.

Under senare år har man dock alltmer tvingats tillägga att tillväxten av de ekonomiska resurserna inte får ske till vilket pris som helst i form av alltför stora välfärdsförluster till följd av för individerna kostsamma omställningsprocesser. Till de traditionella ekonomisk-politiska målen har lagts restriktioner. Människor skall inte tvingas flytta hur mycket som helst och alla människor skall ha rätt att få sina rimliga krav på service tillgodosedda.

Planeringsproblematiken underlättas om man känner till lokaliseringspolitikerna i stort för Sverige. Till grund för länsstyrelsens arbete ligger "Proposition om lokaliseringspolitik", som framlades i riksdagen 1964. Denna var en politisk utredning. Typiskt för dessa är att utfallet bestäms av politiska premisser. Vetenskapen används endast som en legitimation inför meningsmotståndaren. Utredningen saknar därför vetenskapligt värde. Dess utgångspunkter är diffusa vad beträffar tankegångar om framsteg och utveckling. Denna fångas i enkla termer som befolkningsantal, antal arbetstillfällen, landsändans andel av BNP.

Planeringen är passiv till sin grundkaraktär. Detta försätter de lokala organen i ett svårt dilemma. Det lokala missnöjet måste dämpas. Man skapar därför ofta en illusion av att utvecklingen inte är så dålig. Man säger att man kanske ändå får nyetableringar.

(F.d. planeringsdirektör i L-län).

LITTERATUR OCH KÄLLOR

LITTERATUR

- Albow, M., Byråkrati. Helsingborg 1972.
- Alexander, E., Notes on the Synthesis of Form. 1964.
- Andersson, D. m fl., Decentraliseringsprocessen: en studie av försäkringsbolaget Skandia. (Uppsats i stencil i företagsekonomi) Lund 1972.
- Angyal, A., A Logic of Systems. 1941. Ur Emery, F., Systems Thinking, Penguin 1969.
- Artle, Roland, Studies in the structure of the Stockholm economy. Towards a framework for projecting metropolitan community development. Stockholm 1959.
- Asplund, J., Inledning till strukturalismen. Stockholm 1973.
- Asplund, J., Om undran inför samhället. Stockholm 1971.
- Balgård, G., Angår det Sverige om Norrland finns? Stockholm 1970.
- Barth, F., Socialantropologiska problem. Vänersborg 1971.
- Bentzel, R., Några synpunkter på regionalpolitikens mål. Ur regioner att leva i. En rapport från ERU. Uddevalla 1972.
- Berger, P. och Luckmann, T., The Social Construction of Reality, New York 1967.
- Berglund, B., Regionalpolitik även i Södra Sverige. Plan 3-4 1970.
- Brihmer-Björklund, B., Sydöstra Skånes Samarbetskommitté (Uppsats i statskunskap) Lund 1971.
- Broberg, P., 70-talet: Stadsmänniskor som älskar staden? Artikel i SDS 26.2.1970.
- Brodén, P., m fl., ÖSTERLEN - en inledande studie av regionala utvecklingsproblem, mars 1971.
- Brox, O., Centralbyråkraterna och glesbygden. Stockholm 1969.
- Buckley, W., Sociology and Modern Systems Theory, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N J 1967.

- Buckley, W. och Sandkull, B., A System study in regional inequality: Norrbotten, a forth of Sweden. Stockholm 1969.
- Christaller, W., Die zentralen Orte in Süddeutschland. Jena 1933.
- Crozier, M., The Relationship Between Micro and Macrosociology. Human Relations. Vol 25:3 pp 239-251. 1972.
- Dahlman, C. och Gärdborn, I., Förändringsprocesser i Byggsverige. Lund febr 1974.
- Danborg, T., NNP - en ny regional organisationsidé. Uppsats i stencil. Lund 1971.
- Danborg, T., Hammar, G. och Lind, J-I., Integrationsprocesser i jordbrukskooperationen. Intern arbetsrapport (stencil) 1972.
- Danborg, T., Hammar, G. och Lind, J-I., Region i kris. En samhällsorganisatorisk diagnos (stencil) 1974.
- Daun, A., Det etnologiska studiet av kulturell variation. Särtryck ur Sociologisk forskning, nr 1 1970.
- Daun, A., Upp till kamp i Båtskärsnäs. 1971.
- Dolci, D., Att skapa framtiden. Falköping 1970.
- Edgren, J. och Rhenman, E., Lön och effektivitet. Stockholm 1970.
- Enerstvedt, R., Vetenskap som pedagogik. En analys av vetenskapens mål och medel. Oskarshamn 1971.
- Frank, A. G., Capitalism and Underdevelopment in Latin America. New York & London 1967.
- Freire, P., Pedagogik för förtryckta. Falköping 1973.
- French, W. L. and Bell, C. H. Jr., Organization development. Behavioral science interventions for organization improvement. N J 1973.
- Fryklund, B. och Pettersson, T., Populism eller leninism, Artikel i tidskriften Zenit nr 32, 1971.
- Galbraith, J. K., Den nya industristaten. Halmstad 1969.
- Galtung, J., EG - den nya supermakten. Falköping 1973.
- Gustafsson, A., Försvar för folkstyret. Lund 1970
- Hall, A. och Fagen, R., Definition of System. 1956. Buckley (red.): Modern Systems Research for the Behavioral Scientist. 1972.
- Hansen, B., Österlen. En socialantropologisk studie. Ystad 1952. (Doktorsavhandling).
- Haugsgjerd, S., Nytt perspektiv på psykiatrin. Falköping 1971.

- Herzberg, F., Mausner, B. & Snyderman, B. B., The motivation to work. New York 1959.
- Hirschman, A. O., The Strategy of Economic Development. 1958. (Svensk översättning 1971).
- Hirschman, A. O., Sorti eller Protest. Uddevalla 1972.
- Horney, K., (red) Behöver ni psykoanalys? Halmstad 1968.
- Horvath, D. och Ramström, D., Organisationsuppdelning i samband med lokaliseringsöverbäganden. Umeå 1971.
- Hägerstrand, T., Utsikt från Svaneholm. Ur STF, 1961.
- Hägerstrand, T., Urbaniseringen. Lund 1970.
- Hägerstrand, T., Tätortsgrupper som regionsamhällen - tillgången till förvärvsarbete och tjänster utanför de större städerna. Ur Regioner att leva i. En ERU-rapport. Uddevalla 1972.
- Israel, J., Om konsten att lyfta sig själv i håret och behålla barnet i badvattnet. Kritiska synpunkter på samhällsvetenskapens vetenskapsteori. Halmstad 1971.
- Israel, J., Alienation: Från Marx till modern sociologi. En makro-sociologisk studie. Stockholm 1968.
- Johansson, S., Om levnadsnivåundersökningen. Stockholm 1970.
- Johannesson, G., Skånes historia. Stockholm 1971.
- Jouvenel, Bertrand de, The art of conjecture. New York 1967.
- Kristensson, F., Människor, företag och regioner. En strukturekonomisk modell. Stockholm 1967.
- Kristensson, F., Styrning av regional utveckling. Ur Regioner att leva i. En ERU-rapport. Uddevalla 1972.
- Kuhn, T., The Structure of Scientific Revolutions. Chicago 1970 (1962).
- Kuznets, S., Economic change. New York 1953.
- Lesche, C., Om psykoanalysens vetenskapsteori. HfKS 1971 nr 5.
- Levan, N., Artikel i SDS 16.11.1971.
- Lindström, C., Lokaliseringspolitik i teori och praktik. Särtryck 1972.
- Lindström, J., Dialog och förståelse. Avdelningen för vetenskapsteori, kompendium, Göteborg 1974.

- Lomas, P., Psykoanalys - freudiansk eller existentialistisk. Kapitel i: Psykoanalys, alienation och existentialism. Redaktör Rycroft, C. Borås 1969.
- Lönnroth, J., Staten som långtidsplanerare. Artikel i LPKS, nr 6, 1970.
- Løchen, Y., Sociologens dilemma. Stockholm 1972.
- Maruyama, M., The Second Cybernetics: Deviation Amplifying Mutual Causal Processes. American Scientist, 51 1964-79. 1963.
- Marx, K., Till kritiken av den politiska ekonomin.
- Marx, K., Kapitalet, Halmstad 1969.
- Mao Tse - Tung, Om praktiken 1937. Se politiska skrifter. Halmstad 1967.
- Martindale, D. & Hanson, R., Small Town and the Nation. London 1969.
- Mills, C. W., The Sociological Imagination. New York 1959. (Svensk översättning 1971).
- Myrdal, G., Objektivitetsproblemet i samhällsforskningen. Stockholm 1968.
- Myrdal, G., Asian Drama, New York 1968.
- Nelson, H. m. fl., Simrishamn med omland. Lund 1949.
- Nilsson Piraten, F., Historier från Österlen, Stockholm 1972.
- Nilsson, M., Ombudssverige. Falköping 1968.
- Nilsson, S.-Å., Fem företagsforskare föreläser. 6 uppsatser om företagsekonomi sammanställda och redigerade av Sven-Åke Nilsson. Lund 1972.
- Nordström, H., Hur stor är individens stad? Stockholm 1972.
- Normann, R., A personal quest for methodology. Stockholm 1970 a.
- Normann, R., Bostadskvotering - effektiv samhällsplanering? (Intern arbetsrapport, SIAR 1970 b).
- Normann, R. och Rhenman, E., Om målformulering och effektivitetsmätning i statsförvaltningen, SIAR-55, Stockholm 1974.
- Normann, R., Tillväxtorienterad företagsledning. (Intern rapport, SIAR, Stockholm 1972).
- Parsons, T., The Social System. Illinois 1951.

- Persson, B., Organisation för inläring. Inläringsteori och Alexandriametoden vid inlärningsförsök. Linköping 1974.
- Pipping, K., Systemteori och funktionsanalys. Lund 1969.
- Rhenman, E., Företaget och dess omvärld. Stockholm 1969.
- Rhenman, E., Långsiktplanering inom kemisk industri. SIAR-S-13. Lund 1972.
- Rhenman, E., Samhällsorganisatoriska synpunkter på kommunernas effektivitet. SIAR-S-52. Lund 1973.
- Rhenman, E., Organisationsteori för långsiktplanering. Stockholm 1974.
- Rhenman, E., Systemsamhället. Om organisationsproblem i samhället. Malmö 1975.
- Rohlin, L., (ed) Organisationsutveckling. Organisationsteori för förändring. Lund 1974.
- Samuelsson, K., Värderingsproblematik och regionalpolitik. Ur Regioner att leva i. En ERU-rapport. Uddevalla 1972.
- Sandberg, Å., Byråkrati och beslutssociologi. FOA P rapport C 8274-11, 1971.
- Sandberg, Å., Forskning för framtid. Sociologisk forskning, nr 1-2 1974.
- Sandkull, B., En regions innovationsförmåga. (Intern arbetsrapport, SIAR 1969).
- Schmied, H., Den gröna "socialismen": populismen. Ord och Bild, nr 4, 1971.
- Schon, D. A., Teknologi och förändring. Stockholm 1969.
- Schon, D. A., Blindgångare mot framtiden. Stockholm 1972.
- Schutz, A., Collected Papers, vols 1-3. Martinus Nijhoff, Haag 1962, -64, -66.
- Selznick, P., Leadership in Administration. Evanston, Ill. 1957.
- Shepard, H. A., An action research model, in Action Research Program for Organization Improvement (Ann Arbor: The foundation for Research on Human Behavior, University of Michigan, 1960 s 33-34).
- Silverman, D., The Theory of Organizations. London 1970.
- Skjervheim, H., Deltagare och åskådare. Halmstad 1971.

- Stringer, J., Operational Research for Multiorganizations. 1967.
- Stymne, B., Values and Processes. A Systems Study of Effectiveness in Three Organizations. Lund 1970.
- Svensson, J., Monopolkapitalets avfolkningspolitik. Ur Glesbygdsutveckling eller avveckling, Ordfront nr 3, 1969.
- Svensson, G. och Thufvesson, B., Hur planeras Sverige. Publica 1971.
- Svensson, R., Miljön - ett uttryck för de styrandes grundvärderingar. (Artikel i boken "Kampen om framtiden"), Stockholm 1970.
- Therborn, G. (red), En ny vänster. Stockholm 1966.
- Therborn, G., Från revolutionär teori till akademisk metafysik. HfKS nr 5 och 6, 1969.
- Thomasson, S., Ystad - famntaget mellan forntid - framtid. Ystad 1966.
- Thornström, C.-G., Begreppet glesbygd. Sociologiska institutionen, Uppsala 1973 (upsats i stencil).
- Titmuss, R. A., Essays on the Welfare State. London 1958.
- Wallroth, C., Långsiktsplanering och organisationsutveckling - två traditioner. Artikel i Rohlin, L. (red), Organisationsutveckling. Organisationsteori för förändring. Lund 1974.
- Westerståhl, J., Den kommunala självstyrelsen. Ett forskningsprogram. Stockholm 1970.
- Vickers, G., Value Systems and Social Process. London 1968.
- Vinde, P., Den svenska statsförvaltningen. Lund 1971.
- Zetterberg, H., Social Theory and Social Practice. New York 1962.

ÖVRIGT MATERIAL

Geografiska Notiser, 1971:1.

Jord och skog i Kristianstads län. Skrift utg av Samarbetskommittén för Sö Skåne 1967.

K M:ts Prop 1970:75

K M:ts Prop 1970:103

Lokaliseringsvillkor i Sydöstra Skåne. Skrift utg av Samarbetskommittén för Sö Skåne 1967.

Länsplanering 1974. Malmö 1974.

Länsprogram 1970 för Kristianstads län. Kristianstad 1970.

Sammanfattning Länsprogram 1970 för Kristianstads län.

Länsprogram 1970 för Malmöhus län. Malmö 1970.

SRI 1967:5. Rapport från Skånes Regionplaneinstitut.

SOU 1967:20-21, Den statliga länsförvaltningen. Stockholm 1967.

SOU 1967:23, Ny länsindelning. Stockholm 1967.

SOU 1968:47, Förvaltning och folkstyre. Stockholm 1968.

SOU 1969:49, Lokaliserings- och regionalpolitik.

SOU 1970:3, Balanserad regional utveckling. Stockholm 1970.

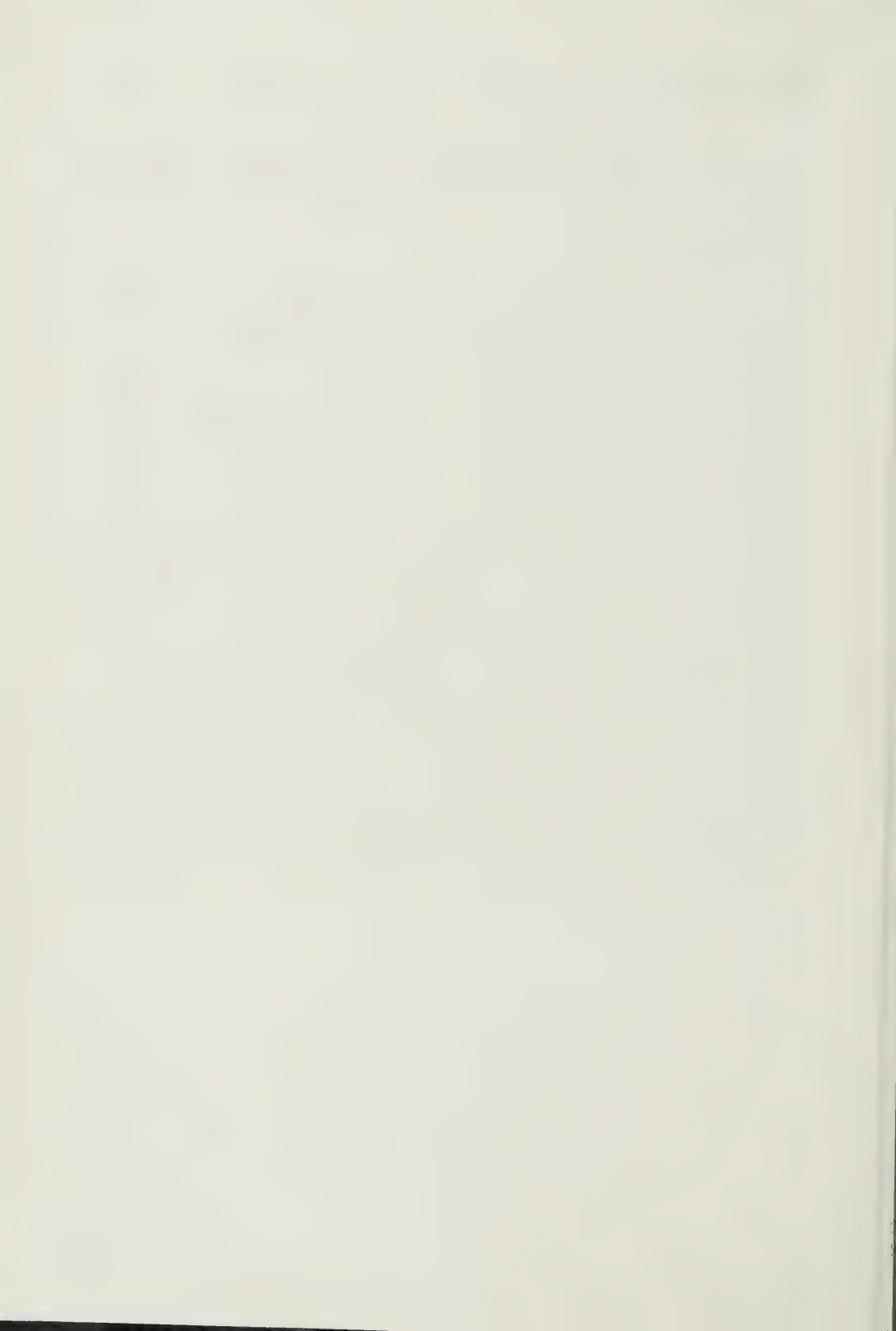
SOU 1970:14-15, Bilagor till ovanstående.

SOU 1970:41-42, Företag och samhälle, Stockholm 1970.

SOU 1974:1, Orter i regional samverkan. Stockholm 1974.

SOU 1974:82, Samverkan för regional utveckling. Stockholm 1974.

SOU 1974:84, Stat och kommun i samverkan. Stockholm 1974.



ENGLISH SUMMARY

Chapter 1. RESEARCH PROBLEMS AND RESEARCH STRATEGIES

A strategy of research grows out of the scientist's effort to develop and adapt his descriptive language to his research problem. In order to describe how this adaption takes place, we use a simple model based upon ideas presented by Myrdal, Israel, and Løchen. Myrdal claims that a scientist has to state his own personal valuations which are seen as influencing his way of attacking and solving his research task. Israel, in his turn, claims that this is not enough. Implicit in each scientific tradition there are assumptions about man and society. These assumptions do influence the scientist's work just as much as his own personal valuations do. Løchen, finally, points out the dilemma that a scientist can experience in a situation in which he feels a conflict between his task as a scientist and that as a fellow human being. Those problems that he experiences as a fellow human being are perhaps not solvable within his scientific paradigm. With the claims of these three social scientists as a background, we want, first of all, to give an account of how we experienced the public exchange of ideas during the 1960's about regional problems. And then, secondly, we attempt to sum up the basic view of the scientific tradition that we acknowledge.

The south-eastern part of Scania has, ever since the early 20th century, shown decreasing population figures. Only some 25 to 30 miles east of Malmö work is scarce (and has been so for a long time) and people are moving to the Malmö-Lund region (an expanding metropolitan area). In the 60's the previously predominant idea that these people moved in order to secure a better life came to be questioned. A great gap was seen to exist between the visions of

a "Good Society" propagated by those who govern and the opinions of those upon whom these visions were forced. It was pointed out that the possibilities for the individual to influence economic policy and planning were small. One important aspect of the regional problem, therefore, seemed to be the aspect of influence and democracy.

In connection to planning one has traditionally underestimated the capacity of the individual to suggest and initiate change. To a certain extent this underestimation has been attributed to some limited experiments that planners have undertaken. Åke Daun throws new light on this question. Why do people mobilize to protest against the closing down of a factory in one place but not in another? A holistic perspective was brought into the regional problem area, a perspective in which people's reactions to the actual policy was explained by the influence that this policy had upon their way of life as seen in a wider perspective. To us these were intricate questions, since the development in south-eastern Scania has continued without very much protest from the people involved. Thus, what are the conditions under which people mobilize to fight decisions that they dislike?

Apart from the fact that south-eastern Scania - called Österlen - is characterized by its passive attitude, we were struck by the unique structure of the region's built-up areas. There are many communities of about the same size situated close to one another. But what respect is paid to this fact when various decisions are made centrally? In the discussion of centralization versus decentralization, we had not only to keep in view the balancing of local against national interests, but also to consider what possibilities central institutions actually have to control development in such a way that local peculiarities are taken into consideration. How do central authorities learn about problems that exist in different parts of the nation?

We strongly felt, that if people in Österlen do indeed desire a different urbanization process than elsewhere in Sweden, they themselves will have to develop new knowledge of their social and material environment. This process of learning is, of course, related to the mobilization process mentioned above. In our view, however, the need to develop knowledge has been neglected in the debate and the problem has, instead, been seen as one of carrying out centrally made decisions. This is so much more important in a situation which has witnessed the growth of a regional policy in which all parties were learning or developing the rules for this policy.

Our research strategy is an effort to conduct research in such a way that the individual actor will reach a better understanding of what is required to bring about change. The established method does not allow a good treatment of this problem. Therefore, our approach should be interpreted as a principal effort to unite different attempts into one fertile way of looking at problems of change. Our point of departure has been to see reality as a system of actors, who act under various kinds of restrictions. The actor has images of both himself and his interactions with the researcher. The starting point is therefore reality as perceived by the actor. The models and languages to be developed must treat each actor as a unique individual. The researcher's understanding of the unique case will evolve through a dialogue between himself and the actor.

But understanding is, in itself, not enough to solve any problems. The researcher's contribution to this dialogue consists of the theories, methods, and techniques that his science has created. By adapting these and changing them to fit the unique case he can help the actor to give the situation a new and different interpretation. This new interpretation has to be action-oriented. To us as organization theorists, this means setting up situations in such a way that they facilitate learning. Our competence consists of our ability to distinguish separate situations in which different aspects

are important in order to get these processes started. We have, for example, conceptions of how well-functioning organizations are constructed. The problems of growth, which are at the focus of our interest, can be said to deal with how to create organizations capable of receiving complex communication, or capable of discovering, handling and depicting the complexity and changeability of the environment. It is in this way that learning can be coupled with our conceptions of "good organization".

Chapter 2. THE BASIC VIEW ON REGIONAL PROBLEMS

Within the Swedish debate of and research on regional policy three points of view have been predominant: that of the Technocrats, of the Populists, and of the Marxists. The Technocrat point of view dominates both in administration and research and our social organizational actor perspective on regional problems can mainly be seen as a reaction to the basically political economic way of thinking within that branch of research which has received the backing of the state apparatus. This backing is administered mainly through ERU (an expert group for regional planning under the Ministry of Labour).

We arrived at the insight of the deficiency of the dominating approach through experiencing how the Österlen region fell outside the domains of regional policy. This despite the fact that many indicators point out Österlen as a typical depopulation area. Among other things, five of the communes in south-eastern Scania have during the years 1960 to 1970 shown a population decrease which is surpassed by only seven A-regions in Sweden. (Sweden is divided into 76 A-regions, that is, labour-market regions.) Two reasons for central institutions to neglect the region to a large extent are the comparatively short distances in Scania and the closeness to the south-western metropolitan area. Other regions have been assessed to face more severe problems and these other

regions have therefore had priority in receiving aid. Another contributing reason for this state of affairs is, most probably, Österlen's structure of developed areas with many equal-sized communities close to one another. This pattern does not fit the central strategy of giving priority to the larger built-up areas when distributing resources for the building of infrastructure.

Administrative conditions, like the fact that the region of Österlen is divided by a county boundary or the fact that Swedish administration is strongly sectionalized, most probably have contributed to making it more difficult for the centre to notice the problems of the periphery. In many cases, though, we have been able to show that the problems of Österlen have been greater than what the politically responsible centre has been willing to admit. It seems likely, that not only sufficient knowledge has been lacking, but also the political will to affect the "spontaneous development".

However, we do not argue that the problems of Österlen would have been solved if only the region, for example, had been declared a region to be supported by the federal localization policy. (Even if it - from a learning perspective - always helps to be noticed one way or the other.) This statement is founded upon our judgement of the partly erroneous or incomplete assumptions and diagnoses which the present regional planning uses as a point of departure. The conclusion is also based on the relative failure of the regional policy for Northern Sweden.

The dominance of political economy has contributed to pushing aside the insight that regions as a consequence of differing backgrounds, geographic positions, and relations to other important environmental factors have different problems and opportunities. This point of view is supported by modern organization theory and also, very much so, by practitioners' observations. If these

thoughts are correct, greater demands must be made on the variational richness of the build-up of the administrative apparatus and of the cooperation between, for example, economy and society. An endless number of general remedies will not help here. What is needed is a different approach. Namely, a language which is capable of paying attention to unique combinations of resources and qualifications but also capable of fusing these into a unity founded upon a reformulation of separate regions' problems into problems of development. Such a language must, furthermore, be related to the situation and experiences of regional actors. The task of the researcher will be to provide instruments for starting processes that lead to increased consciousness.

As is well known, a development within economic theory is going on in which several scientists - especially after having studied the problems of underdevelopment - try to use a development perspective that includes social and cultural determinants. This way of thinking is very rarely represented in the brand of political economy that ERU relies upon. Today, however, one may trace an increased interest in the time-space models of the human geographers in the efforts of interdisciplinary integrating of regional research. These efforts seem to be closer to the approach advocated in this thesis.

The time-space model starts out from the restriction that individuals and certain activities are indivisible. Apart from this restriction of a physiological and physical nature, the social organizational point of view must be supplemented by further restrictions - psychological, social, and cultural ones - that may block the actor's way of looking at himself and his environment. This, finally, leads us to the cornerstones of this social organizational approach.

1. The region as an integrative base in social planning

Without denying the importance of considering other conflicts in order to understand society's development, this investigation will put its main emphasis on the position of south-eastern Scania in the developing system of regions. We think that the region is a fruitful unit to study.

2. The region as a social system

The structure of the region is built up by the "co-actions" of actors. Different outlines will be used to underline the region's character of a social system. For example, classifications of "co-actions" according to field of activity, different characteristics of the system like open-closed, the degree of integration or interaction with the environment and functional sub-systems that may be related to regional growth.

3. The region as a system of organizations

One important aspect of social systems is that their structure can be studied as an interplay between different actors. The most interesting actors are - to us - organizations of various kinds. Within organizational theory a development is taking place around the interplay between organizations, corporations, and society. It is vital to distinguish between the mechanisms at work on this higher system level and those related to the level normally studied by organization theorists. Rhenman, Crozier and Schon are by far those who have influenced us most. All three of them point out power, integration, and learning aspects as the deciding elements in understanding how change takes place in big complex systems of organizations.

Chapter 3. METHODS OF MAKING DIAGNOSIS

The attempts at formulating a research problem have been central to us. The research process has several times returned to the question: which is the real problem of Österlen? Our work has moved on dialectically and the social organizational actor analysis has helped us to go forward owing to the possibilities it offers to create various dialogues; dialogues between (1) the system-oriented and the actor-oriented analysis, (2) between diagnosis and the possibilities that researchers see, and (3) between researchers and significant actors. The concept of dialogue is partly borrowed from psychoanalysis and it has been useful in helping to understand which obstacles prevent an individual, an organization, or a region from developing according to its unique capacities.

By adapting a dynamic and structural perspective, we have tried to understand the actors' statements, the situations they find and have found themselves in, and which structural conditions affect their conception and actions. The most important instruments for linking the experience of individual actors to structural change turned out to be "critical events" and "visions".

The sampling of respondents has followed different principles during different stages of our project. For a first system sample roughly 50 respondents were chosen and the guiding criterion was that they should represent important actors in the regional game. Through studying the regional debate and research we got a good hunch as to who these people were. The searchlight was mainly directed towards experts and important representatives of communes, corporations, various interest organizations, and County Administrations. Later it turned out that many of the "experts" played quite important roles and that people in authority in many cases said that they lacked opportunities to affect the development of Österlen. Journalists and members of parliament from the region

were also important sources of information before we reached the central political level in Stockholm.

After processing the interview material through, relating important motive powers and sub-processes to incidents and problems experienced by the respondents certain important strategic decisions could be distinguished. The next phase was to conduct so-called "case studies", and we concentrated upon important decisions in which many actors had been active. These sub-projects should also, in some way, represent conscious - more or less successful - attempts to start processes towards improvement. Maps of actors were made up and the interplay between actors was studied by the help of questions concerning in which situations they had acted, what resources that had been mobilized, and how results and effects on fellow actors had been evaluated.

One effective method was to confront different actors' feelings, images, versions and interpretations of a certain sequence of events in order to reach behind seemingly incompatible statements and find structural phenomena that could explain these differences. This method of work can also be said to represent the main method of the systems approach. By the help of a misfit analysis the researcher can construct his basic diagnosis of a system. Misfit presupposes fit, but this must not be taken to mean that a system can restore its balance through striving to return to previous states with consistency between sub-systems and between system and environment. Organization theory helps us to choose, but the scientist's valuations probably always affect his choice of which fits and misfits are seen as fundamental.

Chapter 3 is ended by a demonstration of how the formulation of our problems successively developed according to our own critical experiences. The learning process of the researcher implies an increased consciousness of both the situation as well as his own

possible roles. The basic misfit could, however, be derived from a double process of change; the first one, from basically agrarian to new systems of production, and, the second one, from local to regional dependence relations.

Chapter 4. MAN EATS MAN

Starting out from the basic misfit presented in the preceding chapter a simple system model was constructed with which several of the respondents' statements and troubles could be sorted out. The leading idea was that processes of adjustment were principally caused by the interplay of three motive forces in the environment: the magnetism of growth of south-western Scania, the mechanization of farming, and federal regional planning. Changes were first manifested in the production system (see appendix 3) but later spread at a varying pace like rings on water to sub-systems like administration and management as well as to idea and value systems (see chapter 5). The found patterns were then illustrated in such a way that respondents as far as possible could make themselves heard through quotations in the text.

At the focus of our analysis of administrative change is the capacity of the communes to handle and influence change. Several tendencies worked towards an increased need for inter-communal co-operation. At the same time, many obstacles to this remained, due - among other things - to remnants of past periods fortified by inadequate reward systems. Manufacturers and journalists with a cosmopolitan orientation complained about communal incompetence with respect to adapting to "the curse of modern times". Failed attempts to attract new business and competition among communes had, however, led to new strategies regarding industry. Strategies which meant bolder ventures to keep and improve relations to already existing industry.

The equal structure of Österlen's built-up areas, the traditional competition between certain larger towns, the furtive glancing of the region's western parts at the Malmö-Lund region, and - not least - the presence of the county boundary, all contribute to the basic impression that the region is very divided with respect to its power structure. A number of respondents expressed themselves in terms of "wretched village politicking". Quite in line with this, the work of the newly established committee for co-operation was slow. The leading role of Ystad was envied by representatives of Simrishamn. The "regional thinking" was especially found among people outside local politics which is natural considering the fact that the region does not constitute a single electoral district. Therefore, local politicians are not rewarded for such efforts that go beyond the local domains. Apart from this, integration was made more difficult by the fact that commune mergers were not finished yet and the communes' administrative and investigative capacity was occupied with these questions.

Administrative boundaries often constitute barriers to flows of information. The county boundary is at the same time the most obvious reason for the debated division of the region. Communes, even within the same county, had different opinions about the advantages and disadvantages of the boundary. Some saw it as a defence for the town of Simrishamn, which, if the boundary were not there, would experience that many of its service functions were moved to Ystad. Others mean that the whole region should be tied closer to the county of Malmöhus since most of the spontaneous contacts go westward, or that belonging to the county of Kristianstad creates unnecessary competition with another population-wise weak area. As a conclusion one can say that the county boundary is unfortunate in many ways and principally for the reason that it has prevented central authorities from discovering the problems of Österlen (see chapters 2 and 3). Some more speculative statements also indicate that contacts with central authorities and ministries have been sporadic and lacking co-ordination.

Chapter 5. LIVING LIKE PEASANTS AND THINKING LIKE PEASANTS

In the preceding chapter some institutional obstacles to discovering and making use of new production possibilities were pointed out. In this chapter the object is to relate some traits in the fundamental value-orientation to a discussion of the possibilities for change.

In the first part of the chapter examples are given of patterns that emerged during the interviews: the lingering development which causes the problems to be noticed only gradually, the curse of the fertile soil that has not enforced adaptation, the battle against nature, individualism, and the pronounced feelings for one's native place.

In the next part some forces are identified that in historic times have contributed to a resistance to industrialization and tourism. The established corporations tried for a long time to keep their monopoly of the scarce labour and several groups were founded in order to "preserve the environment". Finally, we point out certain tendencies and desires in the expanded south-western region which indicate, that the region studied runs the risk of developing into a detached complement to the metropolitan area serving as a place for recreation and summer residences.

After this, we study the passivity in relation to the development that is so characteristic for Østerlen and which many - including us - have witnessed. We suggest some hypotheses to explain this passivity: the majority of the Østerlen farmers are wealthy and only marginal groups, like youth, middle-aged women, and older people, are hit by the development. The fact that the old-fashioned closed community lacked radical working-class traditions is also pointed out.

In the last part of the chapter, we present statements of some actors about the expected future in which factors like structure of industry, infrastructure, questions about institutional cooperation, and some alternative aspects of the social planning are pointed out. We list some of the topics of discussion in the following table:

Production	Infrastructure	Institutional	Social planning
-farming	-transportation to and from work provided by local authorities	-find a forum for problem discussion	-total and regional co-ordination
-gardening		-a strong man, a strong town	-activate the population
-based on raw materials	-ferry-line to Poland	-county boundary taken away	-quality of life
-heavy industry	-roads westward		
-tourism	-the Sturup airport		
-stimulate existing industry	-bridge across Öresund		
-balanced development	-higher quotas of housing		
-business consultants	-highschool location to Simrishamn		
-state-owned industry			
-public relations campaign			

Chapter 6. MECHANISMS FOR INTEGRATION AND OBSTACLES TO REGIONAL GROWTH

In this chapter the analysis is advanced one step further by an attempt to illustrate the regional problems in a social organizational perspective. The object is to identify some important structural patterns and processes of change and to relate these to cer-

tain important social organizational actors, who are seen as being important to the future development.

The chapter starts with a presentation of two visions of the future that we have constructed. These visions have the character of work hypotheses and they are basically founded upon ideas which have developed while interacting with the system. The first vision ("the image of threat") has been called "gradual incorporation". It is based on the tendency that all important decisions concerning the region are made by centres of decisions outside the region. In this vision all communes will act individually and, therefore, will fight among themselves over various limited offers. This development will also mean a definite threat to many ways of life which are dear to the people of the region.

Against this threatening picture we put a promising one. We call this vision "dialogue with autonomy as its base" and some of the key concepts in this vision are:

- sins of omission become virtues
- strong intercommunal co-operation
- closeness to markets
- tourist paradise with many sun hours

Then we describe and analyse some of the sub-processes, in which important actors were involved, in order to examine more in detail the prerequisites of the two visions that we have sketched. Some conclusions can be summarized in the following way:

1. The pattern of growth represented, for example, by the agricultural co-operative movement and by the industrial development of Simrishamn seems to be characterized by the fact, that development functions to an ever increasing extent fall under the domains of the parent companies' head offices situated outside the region, while standardization and routine matters are left to the region.

2. Parallel to the development above, the region is robbed of resources for building up its infrastructure like schools, roads, and housing. This in its turn strengthens the tendencies mentioned in point 1 above. The concentration of the County Government Boards on prognoses and the centralization of the functional systems contribute to the fact that this development often leads to drastic consequences. At the same time, the problems are discovered late and no institution has the superior responsibility for the total development.
3. The drastic changes and the little room left for negotiations that characterize points 1 and 2 above will force the individual commune to develop a levelling view and handling of problems. This is especially serious in a critical situation, when a new interpretation of the situation and demands for resources and organization have to be made. Apart from an organizational structure a strong direction of will is demanded that could facilitate these processes. But such a change also creates problems, when scarcity and existing ways of acting obstruct and delay the discovery of new problems and of the adequate interpretation of the situation.

In the last part of the chapter we make an analysis - based on some conceptions in organization theory - of what would be demanded of the communes in order to handle jointly the tendencies of change. Our conclusion is, that none of the suggested criteria can be fulfilled in a satisfactory way; these criteria were: to establish adaptation by the help of responsible power centres, to treat crises as problems of interpretation and redefinition, to be able to handle internal conflicts, and to be capable of formulating vigorous visions of the future.

Chapter 7. ATTEMPTS TOWARDS A DIALOGUE BASED ON OUR DIAGNOSIS

The action research is founded upon an approach which is process-centred, problem-oriented, and situation-adjusted. Therefore, the strategy of change that the researcher chooses develops as his work progresses. The action research that we have seen reported has, however, always started out from one individual or group, who has experienced problems and called for an outsider to solve them. Due to this, it has been difficult to translate strategies of change valid in these situations to our situation. We have made our diagnosis without anyone asking for it. To start with, we did not know on which actors our strategy of change should be founded. During 1972 and the spring of 1973, our diagnosis was fed back to a number of actors.

Experiences of this feed-back directed us in our choice of strategy of change. Since we could not base our diagnosis on local or central institutions of decisions, nothing remained but to deepen our diagnosis and to develop it with respect to measures that can be taken. Our attempts to base the diagnosis on those strategies of change generally presented in the literature on organization development made us aware of the shortcomings of these strategies in a situation, where the researcher has to interact with a system of organizations within which no single organization or actor has a total picture of the problems or feels any responsible for solving them. Therefore, we present an outline of what a strategy of change should look like in such a situation. In this outline we see action research as divided into separate phases, where the contents in one phase decide the form of interaction in the following phase. We separate between a diagnostic phase, a confrontation phase, and a mobilization phase.

During the diagnostic phase the researcher works at arriving at an understanding of the problems. His points of departure are the

problems as defined by the actors. These are reformulated with the help of the researcher's language development and are found as elements in a new totality, namely the researcher's diagnosis of the problems. This diagnosis can be seen as the researcher's choice of fruitful aspects from which to view the problems.

During the confrontation phase the actors are confronted with the researcher's diagnosis. One of the main objects during this phase is for the researcher to decide - through interaction with actors - whether his diagnosis seems to be promising or not. At the same time, the researcher investigates the possibilities for basing his diagnosis in one or more of the actors who are prepared to act on the ground of this diagnosis.

If successful, the mobilization phase is characterized by the joint actions of researcher and actors aiming at changing the system. If the researcher-actor interaction of the confrontation phase is unsuccessful in that the diagnosis fails to be based in the actors, the phase is characterized by the researcher's efforts to find a willing actor. This can, for example, be done by the re-researcher's attempts to create an opinion to spread his diagnosis and make it publicly known. However, the most common measure is to deepen and develop the diagnosis with respect to what actions that could be made.

Chapter 8. THE CONTRIBUTIONS OF THIS REPORT - A COMPREHENSIVE OUTLINE

In the last chapter of the thesis our intention is to bring together the objects and points of departure that were stated in chapter 1. Some questions to consider are the following: to what extent have we been able to identify and study unique and dynamic problem situations and problem patterns on the regional system level? To what extent have we been successful in applying theories

and models of social science to present perspectives seen from which problem situations and tendencies emerge as particularly relevant? That is to say, has our language of description given a better understanding of the problems of change as well as generated hypotheses of how to handle these problems? Have we been successful in starting such processes in the actual system? Can the answers that we have managed to give to these questions contribute to a future "clinical" theory of territorial mechanisms of integration?

In this summation, we will try to be more specific about our most important contributions by answering the following three questions: What is the fundamental problem of the region? Which are - from a regional point of view - the most important obstacles to influence these problems? Where and how must "the crowbar be put in" in order to make such an influence possible?

The fundamental problem

The ongoing and expected ways the market mechanisms work in Österlen constitute a fundamental threat to the possibilities in the region to create images and chances of influencing structural dislocations in the regional pattern of change. In a situation like this, it seems to be of special importance that, within the region, a substance is given to what we have called "regional ideas of growth" and that different kinds of entrepreneurship are encouraged within this frame. The picture is thereby complicated by the fact that certain effects of the bureaucratic mechanisms of integration, which we have described and analysed, constitute a serious obstacle to this type of development of knowledge.

The most important obstacles

Here we introduce the ideal type-like concepts of "bureaucratic culture" and "learning culture". The reason for this is partly to state the most important obstacles to regional ideas of growth and different kinds of entrepreneurship and, partly, to state the levers around which possible hypotheses of solution could be generated. The diagram below is a comprehension of some important problem patterns discussed in this report.

Bureaucratic culture	Learning culture
language for distribution of resources section-directed ruling prognoses and frames for population policy	language for a wide range of regional variation organizational experiments visions and confrontations of ideas
lead to/ strengthen	
ritual environmental contacts structurally conditioned optimism concentrated growth perspective a variation-equalizing view and handling of problems stereotype role expectations	problem-oriented environmental contacts constructive problem solving co-ordination within the frames of regional ideas of growth language for interpreting structural patterns of change flexible role constellations

Suggestion for a regional experiment

The idea behind this experiment is to encourage political, economic, and social entrepreneurship within the frames of certain regional ideas of growth. The point of the suggestion is, that the centre allots smaller resources and rewards to such processes. Regional actors are, quite simply, expected to ask for grants for projects that are based on the idea of linking different personal environments to a distinctive style of life (regional ideas of growth). Some concrete projects are suggested which take the shortcomings and problems pointed out in this report into consideration.



EFL Research Reports:



- Erik Johnsen: Studies in multiobjective decision models. Studentlitteratur. Lund 1968.
- Gösta Kedner: Kortfristig optimal likviditetsplanering. Stencil Lund 1970.
- Jan Billgren: Branschstudiemetoder i teori och tillämpning. Stencil. Lund 1970.
- Ingmar Tufvesson: För- och efterprovning av företagets marknadskommunikation. Stencil. Lund 1970.
- Carl-Axel Engdahl: Exportsamverkan. CWK Gleerup. Lund 1970.
- Göran Nilsson: Företagsstrategier. En jämförelse mellan strategival inom några svenska branscher. CWK Gleerup. Lund 1971.
- Rolf Andersson
Björn Bjerke: Dynamisk kapitalplanering. Sparfrämjandet. Stockholm 1971.
- Bengt Lohmander
Eron Oxing: Metoder och tekniker för adaptiv lagerstyrning – applicerade på sparbankernas kontantkassor. Lund 1972.
- Lars H. Bruzelius: Hur många serviceenheter? CWK Gleerup. Lund 1972.
- Hans Näslund: Tre studier av konsumtionsprocessens måluppfyllnadsgrad och varudeklarationssystemet. Stencil. Lund 1973.
- Thorvald Christensen: Faktorer, som påverkar produktutveckling av konsumentprodukter. Stencil. Lund 1973. (EFL-FR 7303).
- Allan T. Malm: System för strategisk planering. En konditionellt normativ ansats. Stencil. Lund 1973. (EFL-FR 7307).
- Bozorg Namazi-Fard: Applications of queing theory to general hospitals. Lund 1974. (EFL-FR 7403).
- Hans Hyrenius
Ingvar Sjögerås: De mindre industriföretagens exportbeteende, en explorativ studie. Lund 1974. (EFL-FR 7404).
- Olof Arwidi: Planering och simulering. Lund 1974. (EFL-FR 7405).
- Gösta Kedner: Konkursföretagets förvaltning och ekonomi. (EFL-FR 7406).
- Olayiwola A. Lawal: The product life cycle model applied to export manufactures and investment in a developing country. Lund 1974. (EFL-FR 7407).
- Allan T. Malm: Strategic planning systems A framework for analysis and design. Lund 1975. (Studentlitteratur).
- Thomas Danborg
Göran Hammar
Jan-Inge Lind: Region i kris – samhällsorganisatorisk diagnos av sydöstra Skånes växtproblem. Lund 1975 (Studentlitteratur).

The Foundation for
Economic Research, Lund (EFL)
Department of Business Administration,
University of Lund
P O Box,
S - 220 05 LUND,
Sweden